تطوير المجتمع السياسي اللبناني:

مقاربات
قانونية - سياسية

النظام الإنتخابي النسبي - تنظيم الأحزاب
اللامركزية الإدارية - فصل النيابة عن الوزارة



المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق
THE CONSULTING CENTER FOR STUDIES & DOCUMENTATION

تطوير المجتمع السياسي اللبناني:
مقاربات قانونية - سياسية

المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق

مؤسسة علمية متخصصة تعنى بحقلي الدراسات والمعلومات، وهو اذ يولي المجتمع اللبناني القسط الاكبر من الاهتمام فانه يواكب القضايا الاقليمية والدولية ذات الاهمية.

يمارس المركز نشاطه من خلال مجموعات بحث متعددة الاختصاص: فكرية، سياسية، اجتماعية، اقتصادية، تاريخية، احصائية، قانونية وتطبيقية، ويسعى من جهة أخرى الى تعزيز قطاع المعلومات عبر أرشيفه الصحفي وبنك معلوماته الممكنن والمتنوع الروافد.

* * *

تطوير المجتمع السياسي اللبناني :
مقاربات قانونية - سياسية

النظام الإنتخابي النسبي - تنظيم الأحزاب
اللامركزية الإدارية - فصل النيابة عن الوزارة

إعداد مجموعة من الدارسين

الطبعة الأولى - ١٩٩٧



المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق
بيروت - حارة حريك - خلف الضمان الصحي - شارع دكاش
بناية الصفاء - الطابق الأول هاتف: ٨٢٥٧٣٧/ ٠١ - ٠٣/٨٣٣٤٣٨
ص.ب: ٤٧/ ٢٤ بيروت - لبنان
e-mail:
DIRASAT @ cyberia . net. lb.

ثبت المحتويات

مقدمة

مهدت وثيقة الطائف الطريق واسعاً أمام حركة تحديث للقوانين والتشريعات اللبنانية اذْ انها خرقت حظراً أبقى الدستور اللبناني على حاله طوال ستة عقود من الاستقلال .

بيد ان حركة التجديد هذه ، لم تجد بيئتها المثلى ، ولا جرت في وسط سياسي مؤات ، فعانت طوال الوقت من إقحامها في خضم الخصام السياسي وجعلها مادة تنازع فيه ، الى حد مثلت معه تهديداً لتماسك النصوص وسلامة التطبيق . فبين الحين والآخر لا تجد السياسة مخرجاً لمآزقها المتعاقبة الا في الخروج على صرامة القوانين ، فتعبث بها تعديلاً وتغييراً او تحيلها الى جمود كامل ، يعطل امكانية التطوير فيها .

لكن ذلك لا يفتئت على النشاط التشريعي حيويته التي ميزت عمل المؤسسات خلال السنوات الست التي تلت إقرار وثيقة الوفاق الوطني ، بل ان تضارب المصالح وتقابلها ، في اطار البحث عن المكاسب ، كان واحداً من بواعث هذا النشاط . فهناك ما يمكن طرحه دائماً ، وهنالك قضايا ذات بعد قانوني وضعت على بساط البحث للمرة الاولى . ورغم ان التثبت من نزاهة القصد متعذر في كثير من الاحيان ، الا ان المتيسر فعلاً هو العثور على

ايجابيات لا سبيل الى انكارها ، اقلها الاقرار بمشروعية النقاش دون تحفظ ، وهو ما اخذناه على عاتقنا معتمدين على تجريد البحث من سياقه السياسي لمصلحة ترسيخ الوجهة العلمية النقدية لاربع من المسائل القانونية الأساسية المتداولة حالياً .

في هذا الكتاب اذاً اربعة عناوين هي : النظام النسبي وامكانيات تطبيقه في لبنان ، الاشكالية القانونية للأحزاب في لبنان ، اللامركزية الادارية ، وفصل النيابة عن الوزارة .

يفتح العنوان الاول باباً موصداً لنقاش اهمل فتحه او انتهى الحديث عنه غالباً الى استنتاجات خالية من الدقة ، فالنظام الانتخابي النسبي - كما هو شائع - مشروط بالغاء الطائفية السياسية ، اكبر قضايا النزاع الوطني ، والغاء الطائفية السياسية مشروط بتوافق وطني عريض دون توفيره عقبات كثيرة . .

وكي نقطع على هذه الشروط تسلسلها الصعب ، جاءت هذه الدراسة لتقول إن هناك إمكانية ما لتطبيق النظام الانتخابي النسبي مع الإبقاء على التوزيع الطائفي والمناطقي للمقاعد النيابية . ولا ندعي اننا افلحنا في الوصول الى مشروع نهائي ، بل الى التمهيد له ، الامر الذي حدا بنا الى تصدير البحث بكلمة نقاش .

وللموضوع أهميته التي تنبع من ضرورة ارساء قواعد نظام انتخابي يرقى بالعملية الديموقراطية لتصبح الطريق الى اقرار توازن سياسي وطني ، ويسبغ الاستقرار على النظام ، ويدعم أسس الممارسة السياسية بتشجيع اعتماد الأحزاب أساساً لها . والاشكالية القانونية لهذه الأحزاب هي العنوان الثاني في هذا الكتاب وفي اطارها بحث عن أسس تطوير البناء القانوني للحياة الحزبية وتفنيد لبعض ما هو مطروح من معايير يقترح لها ان تحكم هذا التطوير .

اللامركزية الادارية ، العنوان الثالث ، هي المدخل الطبيعي للبحث في تفكيك أزمة النظام الاداري ، وتصحيح أولياته ، وصولاً الى وجه آخر من

وجوه الثوازن الوطني ؛ قاعدته توزيع الموارد على نحو اكثر عدالة ، وتطبيق الانماء المتوازن ، وتقريب المسافة بين الادارة والوظائف التي وجدت من أجلها ، وبكلمة اخرى ، ايجاد تمثيل اداري مواز للتمثيل السياسي ومفصول عنه .

بيد ان هذا الفصل النظري ، يحجب وصلاً عملياً بين التقسيمات الادارية والمصالح الانتخابية ، ما دام ان وثيقة الطائف نصت على ان الوحدة الادارية هي نفسها الوحدة الانتخابية .

العنوان الرابع في هذا الكتاب ، هو الفصل بين النيابة والوزارة ، هدف الفصل رفع مستوى الاداء السياسي ، وتأمين التوازن والتعاون ما بين السلطات ، واعتماد مبدأ تقسيم العمل على اساس من التصنيف التخصصي الدقيق .

هذه العناوين الاربعة يجمع بين موضوعاتها رابط ، نزعم انه واضح ؛ اذ تندرج في سياق واحد ، هو تطوير البنى السياسية والادارية للنظام اللبناني ، والتحصين القانوني للتوازن في الأداء وفي السياسات وفي طرق التنفيذ وادواته . كما انها تشترك من ناحية اخرى في كونها اسهامات قانونية تطبيقية تنتسب الى مبادئ سياسة ودستورية هامة مثل : الفصل بين السلطات ، التمثيل العادل لقوى واتجاهات المجتمع ، المشاركة الشعبية في صنع القرار الانمائي ، تطوير الادارة وبنية النظام ، الانماء المتوازن . . .

وقد كان مفيداً في أثناء المعالجة التطرق الى مشاريع ، جرى طرحها او تداولها فعلاً من قبل سياسيين ، بيد انها كانت حافزاً امام اطلاق النقاش الذي حرصنا على ان يتحلى بروح منهجية علمية صرفة ، لا ان يكون شريكاً سياسياً او خصماً لفريق او لآخر ، الا بحدود ما انتهى اليه البحث ، وما انتهى اليه يقتصر على خلاصات علمية نضعها بين يدي الباحثين والمتابعين طمعاً باغناء النقاش وانضاجه فحسب دون الاهتمام بتحويل تلك الخلاصات الى التزامات نهائية جازمة .

الفصل الاول

نقاش في النظام الانتخابي النسبي وامكانيات تطبيقه في لبنان

شارك في نقاش هذه الورقة واعدادها :

وجيه زغيب ـ عبد الحليم فضل الله ـ عبدو سعد ـ علي خليل

مدخل

هل ثمة امكانية موضوعية لتطبيق التمثيل النسبي في نظام انتخابي ما في لبنان ، في ظل التوزيع الطائفي والمناطقي للمقاعد النيابية؟

سؤال ينطوي على اشكالية حقيقية ، درجت الاجابة عليه بالنفي في أغلب النقاشات والمعالجات الكثيرة التي جرت على مستويات عديدة وفي اطر مختلفة ، بغية بلورة صيغة انتخابية قادرة على احتواء التعقيدات المكثفة التي يعيشها الواقع الاجتماعي ـ السياسي في لبنان .

هذه الاشكالية هي بالتحديد موضوع هذه الدراسة ، التي أعدّها المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق . وهي حصيلة نقاش تجريبي شائك ، قام به باحثون في المركز واختصاصيون ، وهذا ما يفسر المنحى الذي صيغت به الورقة ، والذي جاء ليعكس مجرى النقاش المشار اليه من خلال عرض خيارات عديدة لتطبيق النظام الانتخابي النسبي ، وتقويم الثغرات التي يعاني منها كل خيار ، مع الاشارة الى ان الخيارات كافة لم تنج من تسجيل ثغرات او مواطن ضعف ما .

فقد استعرضت هذه الدراسة في فصولها جملة من الصيغ الانتخابية ،

حرصت جميعها على عدم المساس بالواقع القائم ، بدءاً من صيغة الدائرة الوطنية ، مقرونة بالنظام الاكثري في انتخابات تجري على مرحلتين ، مروراً بصيغة الدائرة الوطنية ، مع اعتماد التمثيل النسبي ، ومراعاة التمثيل الطائفي والمناطقي في توزيع مباشر للمقاعد بين المتنافسين لحل معضلة البواقي ، ثم صيغة التمثيل النسبي مع الأخذ بقاعدة التناوب بين اللوائح ، ثم صيغة التمثيل النسبي مع اعتماد الصوت الطائفي والمناطقي ، وصولاً إلى صيغة النظام الانتخابي المركب من مزيج من الاكثرية والنسبية .

وجميعها صيغ مقترحة ، جرى درسها وتمحيصها ومناقشتها بعمق ، وكان مؤداها البرهان على امكانية الجمع بين التمثيل النسبي والتوزيع الطائفي - المناطقي ، في نظام انتخابي أقل اختلالاً واكثر تمثيلاً من ذاك الذي يجمع بين الدائرة الوطنية والنظام الأكثري .

ويهمنا أن نشير الى انه ، وفي سبيل الاستيعاب الكامل لمعطيات هذه الدراسة ، لا بد لغير المتخصصين من الإلمام المبدئي بالتقنيات العلمية الخاصة بالنظم الانتخابية ، والتي لا تتسع دراستنا هذه للخوض في تفاصيلها .

على اننا بذلنا قصارى الجهد لتبسيط هذا العمل ، وجعله في متناول القارئ العادي قدر الإمكان .

وبالنتيجة ، فقد جاءت المحصلة لتؤكد من الناحية التقنية والعملية امكانية تطبيق النظام الانتخابي النسبي مع الإبقاء على قاعدتي التوزيع الطائفي والمناطقي للمقاعد النيابية ، مع وجود بعض مواطن الضعف التي لن تشكل مانعاً من تطبيق بعض الخيارات المبحوثة ، لانها ستغدو صيغاً اكثر عدالة اذا ما قيست بالنظام الانتخابي القائم ، وبالصيغ التي يجري تداولها ، والتي تقوم على قاعدة النظام الأكثري .

لقد بلغ الإيغال المعاكس للمنطق العلمي ، ولمعايير العدالة ذروته ، عندما جرت محاولات تسويغ اعتماد الدائرة الوطنية الواحدة مع النظام الاكثري على مرحلتين ، بما يفاقم من حدة سلبيات الانتخابات بالأكثرية .

ولعل من دواعي الأسى ادراكنا التام ان سياسة السلطة تجاه النظام

الانتخابي ، لا تحتكم الى اتجاهات المجتمع الاهلي ، ولا الى ضروراته ، وهي - اي سياسة السلطة - غير قابلة للعقلنة أو الفهم الا بمقاييس ومصالح الطبقة السياسية المتنفذة فيها . . ولذا ، فاننا نعتقد ان هذا الاسهام الى غيره من اسهامات المجتمع الاهلي القلق ، قد لا يلقى من هذه الأخيرة صدىً طيباً ، ومع ذلك فإننا على يقين من انها لن تستطيع ان تصم اذنيها عنها ، او تفرّ منها ، خصوصاً إذا انفعل بها وعي الرأي العام وقواه الحيّة ودفع باتجاهها .

قانون الانتخاب اللبناني ومأزق نظام الأكثرية

شكل الشأن الانتخابي موضوعاً مفصلياً في أزمة النظام اللبناني ، ففي كل مرة تثار فيها اشكاليات هذا النظام ، يحتل الموضوع الانتخابي حيزاً كبيراً من الاهتمام ؛ نظراً لارتباطه بمجمل تعقيدات الوضع اللبناني ، بدءاً من شكل النظام ، وصولاً الى الغاء الطائفية السياسية ، مروراً بالكثير من الاعتبارات السياسية والاجتماعية الاخرى .

ان النظر الى الواقع السياسي في لبنان ومقارنته بالنظام السياسي ، ومن ضمنه النظام الانتخابي الراهن (حتى مع بعض التعديل) ، ينبئان بوجود طلاق تام بين ما هو قائم في الواقع وبين الاطار المؤسساتي الموجود .

ففي الجانب التمثيلي الذي تحتويه مؤسسة المجلس النيابي ، يقوم التمثيل على أساس اعتماد مبدأ النظام الانتخابي الأكثري في ملء مقاعد هذا المجلس .

ومن خلال مراقبة الكيفية التي تتم بها العملية الانتخابية ، تتضح أمور في غاية الأهمية ، منها :

ـ ان مبدأ الاكثرية بحد ذاته ومجرداً عن المؤثرات الاخرى هو مبدأ يحمل في متنه بذور الاجحاف ؛ كونه يغلب دائماً الخيار الاقوى ، ولو بفارق بسيط ، الأمر الذي يسلب التمثيل بعض شرعيته التي لن تجد مبرراً لها الا في التفوق العددي الذي قد يكون ضئيلاً جداً ، وهو ما يتم انتزاعه احياناً بوسائل غير شرعية عن طريق مؤثرات عديدة . أبرزها سلطة المال والدهاء السياسي ، الاصطفاف الفئوي والطائفي الخ . . .

وتأخذ هذه السيئات الملاحظة في اي نظام انتخابي يعتمد مبدأ الأكثرية ، شكلاً أشد سلبية في لبنان ؛ اذ تجري الانتخابات عادة على أساس قوائم ائتلافية (مع امكانية الترشيحات الفردية) ، بشكل قد يقرر نتيجة الانتخابات سلفاً ؛ لأن اللائحة في ظل النظام الأكثري ـ وفي لبنان تحديداً

كما اظهرت التجارب ـ لا تعدو كونها تجمعاً يبنيه اصحاب المصالح الانتخابية . هدفه مراكمة اكبر عدد ممكن من الأصوات للوصول الى الندوة البرلمانية ، والنتائج غير العادلة تتضح بعد فرز النتائج الانتخابية التي تبنى على أساس الأكثرية البسيطة ، لا الموصوفة ، ولا المطلقة ؛ بحيث إن مراقبة نتائج العملية الانتخابية في لبنان ، تتمخض عن الفوز بأكثرية لا تتعدى ٣٠٪ من اصوات المقترعين في أحسن الحالات ، مما يعني أن الاقلية هي التي تتمثل في البرلمان ، بينما يغفل تمثيل ٧٠٪ من المقترعين . فيفوز مثلاً ائتلاف من خمسة مرشحين تضمهم لائحة واحدة بعدد من الاصوات ، يتراوح ما بين عشرين الى اثنين وعشرين الفاً من الأصوات ، في حين يهزم مرشح منفرد نال وحده ١٩٥٠٠ من الأصوات .

هذا الواقع ، هو تهوين من شأن العملية الانتخابية ، والتفاف على الخيارات الشعبية عبر عنه العلامة «بارتيلمي» بقوله :« ان اجراء الانتخابات على اساس القائمة دون اعتماد التمثيل النسبي هو تشويه للعملية الانتخابية» .

ـ يلاحظ في الواقع السياسي والاجتماعي اللبناني انه عبارة عن فسيفساء متعددة الألوان والمشارب ، متفاوتة من حيث الاحجام والمطالب ، وبالتالي ، فإن اعتماد مبدأ الانتخابات بالأكثرية في تشكيل الهيئة التمثيلية ، يعني دخول عدد محدود من التيارات الى البرلمان ، واستبعاد التيارات الاخرى ، خاصة تلك التي تجد لها شعبية على امتداد الوطن دون تأطرها في اقليم مناطقي معين أو اصطفافها في تحالف انتخابي طارئ ، ومن أمثلتها الحركات العمالية .

وتكمن اهمية التمثيل الحقيقي داخل المجلس النيابي ، في أن تجد عناصر المجتمع والتيارات كافة هامشاً لها داخل الاطار المؤسساتي للدولة ، وبخاصة المجلس التمثيلي ، الأمر الذي يجعل الصراع دائماً عبر القنوات السياسية الشرعية في جو من الديموقراطية ، بشكل ينزع فتيل التأزم والتفجر ؛ اذ ان تمثيل القوى في البرلمان حجة على اصحاب الشأن ، وتحديد للأمور في

نصابها الطبيعي ومتنفس للقوى يشكل صمام أمان للمجتمع وللوطن .

ودليلاً على اهمية ذلك ، نورد مثالاً الاحزاب العقائدية الثورية في أوروبا التي وجدت في سلوك السبل السياسية الديمقراطية ، ولا سيما الانتخابات افضل وسيلة للتعبير عن ذاتها ، مما جعلها تتنكر لمنطلقات عقائدية تعتمدها احزاب مماثلة في دول اخرى ، كالعنف الثوري ، بهدف الوصول الى السلطة مثلاً .

وهكذا ، فإن حصر النزاعات السياسية داخل المجلس النيابي وتحويله الى ندوة حوار مكتمل الأطراف والشروط ، يشكل اطاراً نوعياً باتجاه تطوير البلاد ، وتقليصاً لعوامل التأزم التي يكثفها اقصاء بعض القوى الفاعلة عن المشاركة في صنع القرار .

ـ يشكل النظام الأكثري بشروطه المجحفة قاعدة لواقع انتخابي يدفع شريحة من اللبنانيين الى التزام السلبية في تعاملها مع الانتخابات النيابية برمتها ، وتجنب المخاطرة بخوضها ، مادامت محرومة من موافقة سياسية مسبقة ، تمنحها فرصاً معقولة للنجاح . هذا الاستبعاد الذاتي من الحياة السياسية ، لا ينجم دائماً عن اعتراض سياسي ـ كما هو حال المقاطعة الحالية ـ بل ايضاً ، عن شعور باليأس وفقدان الحيلة امام نظام انتخابي كهذا ، يفاقم من سلبياته اعادة صياغة قوانينه ـ وعن سوء نية ربما ـ لتصبح ضمانة لواضعيه أو للفئات ذات النفوذ . وهكذا ، تصبح المعارضة الحقيقية قائمة خارج البرلمان .

ـ ان النائب ، حسب المبدأ الدستوري ، يمثل الامة جمعاء ، هذا المبدأ صحيح من الوجهة النظرية فقط ؛ لأن النائب لا يحظى بجميع أصوات ناخبي الأمة . ولهذا ، كان لا بد من التخفيف من حدة هذه المفارقة ـ في الانظمة الديمقراطية ـ بجعل المجلس التمثيلي يمثل الأمة جمعاء ، وهذا ما لا يتحقق في ظل النظام الأكثري ، بل يستلزم تطبيق التمثيل النسبي الذي بموجبه تمثل جميع التيارات والقوى بنسبة قوتها كما تفرزها العملية الانتخابية .

وتأسيساً على ما تقدم ، كان لا بد من التفكير ملياً في امكانية تصويب العملية الانتخابية في لبنان ، من خلال البحث عن صيغة علمية تؤمن اكبر قدر ممكن من العدالة ، مع مراعاة الخصوصيات التي يتسم بها الواقع اللبناني ، وفي مقدمها النزعة الطائفية ، والنزعة المناطقية . وليس خفياً ان الدافع والحفز للبحث عن مثل هذه الصيغة ، جاء في زحمة الحديث عن ضرورة تعديل قانون الانتخابات ، وطرح صيغ لهذا التعديل .

الصيغة الأولى :

اقتراح الدائرة الوطنية على قاعدة النظام الأكثري مقرونة بمرحلة تاهيلية

مع بداية النقاش حول تعديل قانون الانتخابات ، والذي فتح مع بدء التحضيرات لانتخابات ١٩٩٦ النيابية التي جرت مؤخراً ، تم تداول اقتراح نسب الى الرئيس الهراوي ، تمحور حول اجراء العملية الانتخابية في لبنان على مرحلتين :

ـ مرحلة اولى ، يجري الترشيح والانتخاب خلالها على اساس القضاء ؛ بحيث تجري انتخابات تمهيدية في الأقضية ، يتأهل بنتيجتها الثلاثة الأول من حيث عدد الأصوات[1] لخوض الانتخابات على مستوى الوطن في المرحلة الثانية .

ـ مرحلة ثانية ، تجري فيها الانتخابات على اساس الدائرة الوطنية (لبنان دائرة انتخابية واحدة) ، وتحسم نتائج هذه المرحلة بفوز اللائحة او المرشحين الذين نالوا اكبر عدد من الأصوات .

تقويم الصيغة :

يبدو جلياً ان نظام الاكثرية هو المعتمد في هذا الاقتراح ، والذي على أساسه تحسم نتائج العملية الانتخابية . وقد سبق لنا ان أشرنا الى مساوئ النظام الانتخابي الأكثري الذي يحسم نتيجة الانتخابات لمصلحة المرشح او اللائحة التي تحصل على اكبر عدد من اصوات الناخبين ؛ بحيث تمثل هذه الأكثرية فيما يغفل تمثيل الأقلية التي تذهب خياراتها سدى .

فإذا كان بالإمكان تطبيق النظام الانتخابي الأكثري في انتخابات تعتمد الدوائر المصغرة او الوسطى ، بطريقة او بأخرى ، فإن عيوب هذا النظام

١ـ هذا العدد جرى تداول الحديث عنه الا انه لم يرد في صلب الاقتراح .

ستكون شديدة ومؤثرة حال تطبيقه في الدائرة الوطنية ، كما جاء في الاقتراح .

فالصيغة المقترحة هذه ، ستذهب تماماً بعدالة نتائج الانتخابات ؛ كونها ستمنح كامل المقاعد النيابية للائحة او للمرشحين الذين فازوا بأكثرية أصوات الناخبين ، حتى لو كانت هذه الأكثرية بفارق بسيط من الاصوات ، قد لا تتعدى الصوت الواحد احياناً .

ومن عيوب هذه الصيغة ، انه تكثر في ظلها احتمالات استبعاد قوى ذات شعبية ونفوذ ، بفضل تكتل بعض القوى الاخرى الفاعلة في لائحة تصبح ذات قوة ضاربة ، قد يكون من اسباب قوتها وقوف السلطة وراء نسجها ، ودعمها بواسطة أدواتها المتوفرة . ويؤدي التحكم بتشكيل اللوائح على هذا النحو الى اخفاق المرشحين ذوي القواعد الشعبية العريضة ؛ لمجرد ترشحهم في لوائح اخرى ، بينما يتمكن عدد كبير من المرشحين في اللائحة الأولى من الفوز ، رغم افتقارهم لقواعد انتخابية كافية .

من جهة اخرى ، هنالك مرشحون يتمتعون بقواعد جماهيرية في مناطقهم ، ولم تتح لهم الفرصة او الامكانية لتوثيق ارتباطهم بالناخب الوطني على مستوى الدائرة الوطنية . وهذا ما سيجعل مصير هؤلاء الفشل المحتم في انتخاب يجري على مستوى الوطن ، إلا اذا تملقوا اصحاب اللوائح القوية .

ان اخطر ما في تطبيق نظام الانتخاب بالأكثرية ، مقروناً باعتماد الدائرة الوطنية ، هو خلق مجلس نيابي متجانس (ان لم نقل ذي لون واحد) ، تتقلص فيه اللعبة الديمقراطية القائمة على اساس الموالاة والمعارضة ، وعلى اساس الاكثرية والأقلية البرلمانيتين .

ولا يخفى ، أن اقتراح انتخابات على مرحلتين هو محاولة للتخفيف من حدة السلبيات التي تعتري النظام الانتخابي القائم ، بيد أن ذلك لن يفلح في سد نقاط الضعف الكثيرة ، لا سيما وان المرحلة التمهيدية ، كما المرحلة النهائية ، ستأتيان في السياق نفسه . بمعنى ان النظام الأكثري هو ضابط

الصيغة الأولى :

اقتراح الدائرة الوطنية على قاعدة النظام الأكثري مقرونة بمرحلة تأهيلية

مع بداية النقاش حول تعديل قانون الانتخابات ، والذي فتح مع بدء التحضيرات لانتخابات ١٩٩٦ النيابية التي جرت مؤخراً ، تم تداول اقتراح نسب الى الرئيس الهراوي ، تمحور حول اجراء العملية الانتخابية في لبنان على مرحلتين :

- مرحلة اولى ، يجري الترشيح والانتخاب خلالها على اساس القضاء ؛ بحيث تجري انتخابات تمهيدية في الأقضية ، يتأهل بنتيجتها الثلاثة الأول من حيث عدد الأصوات[1] لخوض الانتخابات على مستوى الوطن في المرحلة الثانية .
- مرحلة ثانية ، تجري فيها الانتخابات على اساس الدائرة الوطنية (لبنان دائرة انتخابية واحدة) ، وتحسم نتائج هذه المرحلة بفوز اللائحة او المرشحين الذين نالوا اكبر عدد من الأصوات .

تقويم الصيغة :

يبدو جلياً ان نظام الاكثرية هو المعتمد في هذا الاقتراح ، والذي على أساسه تحسم نتائج العملية الانتخابية . وقد سبق لنا ان أشرنا الى مساوئ النظام الانتخابي الأكثري الذي يحسم نتيجة الانتخابات لمصلحة المرشح او اللائحة التي تحصل على اكبر عدد من اصوات الناخبين ؛ بحيث تمثل هذه الأكثرية فيما يغفل تمثيل الأقلية التي تذهب خياراتها سدى .

فإذا كان بالإمكان تطبيق النظام الانتخابي الأكثري في انتخابات تعتمد الدوائر المصغرة او الوسطى ، بطريقة او بأخرى ، فإن عيوب هذا النظام

١ـ هذا العدد جرى تداول الحديث عنه الا انه لم يرد في صلب الاقتراح .

ستكون شديدة ومؤثرة حال تطبيقه في الدائرة الوطنية ، كما جاء في الاقتراح .

فالصيغة المقترحة هذه ، ستذهب تماماً بعدالة نتائج الانتخابات ؛ كونها ستمنح كامل المقاعد النيابية للائحة او للمرشحين الذين فازوا بأكثرية أصوات الناخبين ، حتى لو كانت هذه الأكثرية بفارق بسيط من الاصوات ، قد لا تتعدى الصوت الواحد احياناً .

ومن عيوب هذه الصيغة ، انه تكثر في ظلها احتمالات استبعاد قوى ذات شعبية ونفوذ ، بفضل تكتل بعض القوى الاخرى الفاعلة في لائحة تصبح ذات قوة ضاربة ، قد يكون من اسباب قوتها وقوف السلطة وراء نسجها ، ودعمها بواسطة أدواتها المتوفرة . ويؤدي التحكم بتشكيل اللوائح على هذا النحو الى اخفاق المرشحين ذوي القواعد الشعبية العريضة ؛ لمجرد ترشحهم في لوائح اخرى ، بينما يتمكن عدد كبير من المرشحين في اللائحة الأولى من الفوز ، رغم افتقارهم لقواعد انتخابية كافية .

من جهة اخرى ، هنالك مرشحون يتمتعون بقواعد جماهيرية في مناطقهم ، ولم تتح لهم الفرصة او الامكانية لتوثيق ارتباطهم بالناخب الوطني على مستوى الدائرة الوطنية . وهذا ما سيجعل مصير هؤلاء الفشل المحتم في انتخاب يجري على مستوى الوطن ، إلا اذا تملقوا اصحاب اللوائح القوية .

ان اخطر ما في تطبيق نظام الانتخاب بالأكثرية ، مقروناً باعتماد الدائرة الوطنية ، هو خلق مجلس نيابي متجانس (ان لم نقل ذي لون واحد) ، تتقلص فيه اللعبة الديمقراطية القائمة على اساس الموالاة والمعارضة ، وعلى اساس الاكثرية والأقلية البرلمانيتين .

ولا يخفى ، أن اقتراح انتخابات على مرحلتين هو محاولة للتخفيف من حدة السلبيات التي تعتري النظام الانتخابي القائم ، بيد أن ذلك لن يفلح في سد نقاط الضعف الكثيرة ، لا سيما وان المرحلة التمهيدية ، كما المرحلة النهائية ، ستأتيان في السياق نفسه . بمعنى ان النظام الأكثري هو ضابط

العملية الانتخابية في المرحلتين .

وهذا يعني من جهة ، تمكين مرشحي الفئات النافذة من الانتقال الى المرحلة الثانية ، دون مخاطرة كبيرة ؛ اذ يكفيهم لذلك تبوأهم المرتبة الثانية أو الثالثة من حيث عدد الاصوات في المرحلة التمهيدية . ومن جهة اخرى ، فإنه لن يكون متعذراً تأهيل مرشحين ضعفاء في المرحلة التمهيدية نفسها عبر نسج تحالفات مرسومة في انتخابات الأقضية .

وسيظل الحذر قائماً وبقوة من تأهيل مجموعة من الأقوياء ، تحتضن مجموعة أخرى من الضعفاء ، وتشكل معها لائحة ، تكون نتيجتها ان تسوق المجموعة الأولى للمجموعة الثانية فوزاً مصطنعاً على حساب مرشحين من ذوي الرصيد الشعبي وهذا ما سيطيح حكماً بأهمية نتائج المرحلة الأولى في رفع مستوى التمثيل .

كما أن نتائج المرحلة الاولى ، ستكرس قدراً من التعسف في تشكيل لوائح المرحلة الثانية ، اذ ستحد من الخيارات المتاحة امام صانعيها ، فإذا كانت اللائحة الأولى هي لائحة السلطة مثلاً ، ولنفرض جدلاً ان اللائحة الثانية مكونة من معارضين متقاربين ، فإن اللائحة الثالثة ستضم خليطاً غير متجانس من المؤهلين للمرحلة الثانية ، كونها ستسعى لأن تكون مكتملة ، كما سابقاتها ، بحثاً عن المزيد من الأصوات وبأي طريقة .

وبالخلاصة ، نقول : إن السياق العملي لتطبيق هذا المشروع ، سيحول دون الاستفادة من ايجابية الدائرة المصغرة في المرحلة التأهيلية ، كما سيحول دون الاستفادة من إيجابية الدائرة الوطنية في المرحلة النهائية ، بسبب تفاقم سلبيات النظام الأكثري إذا ما اقترن بدائرة وطنية .

الصيغة الثانية :

التمثيل النسبي في اطار الدائرة الوطنية

نظام التمثيل النسبي في الانتخابات النيابية هو تمثيل كل من القوى السياسية بنسبة رصيدها الشعبي الذي يظهره عدد الأصوات التي تنالها بنتيجة العملية الانتخابية ، وبالتالي ، فهو توزيع المقاعد النيابية على مختلف القوى السياسية بما يتلاءم مع ما تحظى به من تأييد لدى الهيئات الناخبة ؛ بحيث تحصل كل من هذه القوى على عدد من المقاعد ، يوازي نسبة ما نالته من أصوات الناخبين .

هذا التعريف ، يقودنا الى استخلاص مسلمتين اساسيتين ، تتلازمان ومبدأ التمثيل النسبي :

الأولى : هي تعدد القوى السياسية .

الثانية : هي تعدد المقاعد النيابية في الدائرة الواحدة .

ومن ربط هاتين المسلمتين ، نستنتج أن تمثيل مختلف القوى السياسية يستلزم بالضرورة وجود قوى سياسية معبر عنها بهيئات منظمة (أحزاب) ، ووجود مجموعة من المقاعد النيابية المتنافس عليها ، بما يعني ان مبدأ التمثيل النسبي لا يأتلف بل يتناقض تماماً مع مبدأ التنافس على مقعد واحد في دائرة واحدة .

وبمقارنة هذه النتيجة مع الواقع اللبناني لمعرفة مدى صلاحية اعتماد التمثيل النسبي في انتخاب اعضاء المجلس النيابي ، نلاحظ وجود المقعد الواحد المنفرد المخصص لطائفة ما ، بل نلاحظ انتشار المقاعد الطائفية المنفردة بكثرة في الأقضية اللبنانية كافة ، فنرى مثلاً مقعداً واحداً للشيعة في جبيل ، ومقعداً واحداً للموارنة في بعلبك ـ الهرمل ، ومقعداً واحداً للدروز في البقاع الغربي . .الخ .

هذا الامر يشكل حائلاً دون اعتماد التمثيل النسبي ، خصوصاً وان أبناء الطوائف اللبنانية يتوزعون في قوى سياسية مختلفة ، وبالتالي ، فإن

المرشحين وان انتموا الى نفس الطائفة ، فإنهم ينخرطون في قوى سياسية مختلفة . فكيف سيتم تطبيق التمثيل النسبي على ملء مقعد واحد؟

ان المقعد الواحد لا يمكن ان يخضع إلا لاعتبارات الانتخابات بالأكثرية ، وتلافياً لهذا المحذور ، فإننا ، وفي سبيل اثبات امكانية تطبيق التمثيل النسبي في لبنان ، نطرح صيغة جديدة ، تندرج مرتكزاتها الرئيسية فيما يلي :

أولاً : اعتماد مرحلة واحدة للانتخابات اساسها الدائرة الوطنية ، فالمرحلة التأهيلية الاولى ستفقد مبررها حال التقيد بنظام التمثيل النسبي المأخوذ في هذه الصيغة .

ثانياً : اعتبار المحافظة (في ظل نظام المحافظات الست الحالية) ، لا القضاء ، معيار التوزيع المناطقي ؛ سعياً الى تقليص عدد المقاعد الطائفية المنفردة ، في المناطق ، كما اشرنا آنفاً ، الى ادنى حد لها ؛ بحيث لاتنتفي مشكلة وجود المقاعد المنفردة ولكنها تتقلص الى درجة لا تشكل خللاً جسيماً في معادلة الانتخاب على أساس النظام النسبي ، بل مجرد استثناء محدود ، يجعل عدداً قليلاً من المقاعد خاضعاً للنظام الاكثري عملياً ، فبينما عدد المقاعد المنفردة في الأقضية هو اثنان وثلاثون مقعداً ، يصبح احد عشر مقعداً في المحافظات ، منها ستة في محافظة بيروت وحدها .

ثالثاً : يتم تشكيل لوائح وطنية لخوض الانتخابات في لبنان ، على ان تتشكل كل من هذه اللوائح ـ افتراضياً ـ من مجموعة اللوائح المناطقية (للمحافظات) التي تتفرع بدورها ـ وافتراضياً ايضاً ـ الى لوائح طوائفية كما سنوضحه لاحقاً .

رابعاً : يمكن اعتماد واحدة من طريقتين في تشكيل اللوائح ، فإما أن تكون هذه اللوائح جامدة ، اي ان على الناخب التصويت للائحة كما هي ، دون ادنى تعديل ، وإما ان تكون مرنة ، يجوز للناخب ان يعدل في ترتيب الأسماء فيها بالطريقة التي تمليها عليه قناعته[1] . غير ان حرية الناخب في

١ـ انظر : إدمون رباط ، «الوسيط في القانون الدستوري العام» ، بيروت ، دار العلم للملايين ، ١٩٧١ ، ج٢ ، ص, ٤٣٥ وانظر أيضاً : ضاهر غندور ، «النظم الانتخابية بيروت ، المركز الوطني للمعلومات والدراسات ، ١٩٩٢ ، ص ٢٧٦

تعديل الترتيب الاسمي في اللائحة تبقى محصورة ضمن حدود احترام التقسيم الطائفي والمناطقي داخل اللائحة الوطنية . ويقتصر حق التعديل على تقديم او تأخير اسماء المرشحين من نفس الطائفة عن نفس المنطقة . بمعنى ان اللائحة في كلا الحالين يجب ان تكون مغلقة .

خامساً : استبعاد فرض نصاب انتخابي معين للفوز بمقعد نيابي أو ما يسمى (Nombre Uniforme) ؛ بحيث يحدد القانون عدداً مسبقاً من اصوات الناخبين ، يفترض أن يناله كل مرشح للفوز بمقعد نيابي . واستبعادنا لفرض نصاب انتخابي هنا يهدف الى استبعاد مشكلة بواقي الأصوات التي تنجم عن تطبيق هذا المبدأ ، وبناء عليه ، كان البديل لمبدأ النصاب الانتخابي هو اعتماد اسلوب التوزيع المباشر للمقاعد على اللوائح المتنافسة .

وينبغي من ناحية اخرى اقرار نصاب ابعاد ، يمتنع بموجبه على لوائح نالت عدداً من الأصوات يقل عن نسبة معينة من مجموع المقترعين الإشتراك في عملية توزيع المقاعد . وسيحصر نصاب الابعاد هذا المنافسة بين اللوائح الاساسية القوية .

سادساً : إن استبعاد فرض نصاب للفوز بمقعد نيابي ، يستلزم بالضرورة ايجاد طريقة بديلة لتوزيع المقاعد على اللوائح الوطنية التي يجب ان تتشكل ضمنياً كما شرحنا سابقاً ، من لوائح مناطقية مستقلة ، ضمن اللائحة الواحدة وتندرج في اللوائح المناطقية اسماء المرشحين في متواليات طائفية حسب انتماءاتهم ؛ بمعنى آخر ، فإن اللائحة الوطنية تضم لوائح المحافظات مستقلة الواحدة ، عن الاخرى ، وتضم لوائح المحافظات بدورها اسماء المرشحين من كل طائفة مستقلة عن بعضها البعض ايضاً ، ويمكن توضيح شكل اللائحة من خلال الجدول التالي :

أقسام اللائحة الوطنية	النواب
لائحة البقاع	شيعة سنة موارنة كاثوليك . . .
لائحة الجنوب	موارنة شيعة سنة كاثوليك . . .
لائحة الجبل	دروز موارنة كاثوليك ارثوذكس . . .
لائحة الشمال	سنة موارنة علويون . . .
لائحة النبطية	شيعة سنة . . .
لائحة بيروت	سنة شيعة أرمن . . .

بعد تشكيل اللوائح على النحو المبين اعلاه تجري الانتخابات على مستوى الدائرة الواحدة لكل لبنان . ولأجل توزيع المقاعد على اللوائح ، مع مراعاة التمثيل الطائفي والمناطقي ، نعتمد طريقة «هوندت» التي لا تفترض توزيعاً أولياً ، يليه توزيع آخر لمعرفة مصير بقايا الأصوات .

وطريقة هوندت تختصر فيما يلي :

تجري قسمة مجموع الأصوات التي نالتها كل لائحة على متوالية حسابية مطابقة لعدد المقاعد المخصصة لكل طائفة في كل محافظة .

مثال اول : نفترض أن ثلاث لوائح تتنافس في الانتخابات العامة على أساس الدائرة الواحدة ونفترض أن اللائحة الاولى نالت ٨٠٠ الف صوت ، ونالت اللائحة الثانية ٦٠٠ الف صوت ، ونالت اللائحة الثالثة ٣٢٠ الف صوت . كيف توزع المقاعد فيما بين اللوائح الثلاث؟

لأجل توزيع المقاعد على اللوائح ، نعتمد طريقة هوندت لاحتساب عدد مقاعد كل لائحة من خلال قسمة مجموع ما نالته من أصوات على متوالية حسابية (١ , ٢ , ٣ , ٤ , ...) مطابقة لعدد مقاعد كل طائفة في كل دائرة (محافظة) ، ففي البقاع مثلاً ، هناك ثمانية مقاعد شيعية وثلاثة مقاعد مارونية ، فتتم القسمة حسب طريقة هوندت الاصلية على الوجه التالي :

جدول رقم – ١ – تحديد الفائزين الشيعة في البقاع حسب طريقة هوندت[١]

	١	٢	٣	٤	٥	٦	٧	٨
اللائحة الأولى	٨٠٠,٠٠٠	٤٠٠,٠٠٠	٢٦٦,٠٠٠	٢٠٠,٠٠٠	١٦٠,٠٠٠	١٣٣,٣٣٣	١١٤,٢٨٥	١٠٠,٠٠٠
اللائحة الثانية	٦٠٠,٠٠٠	٣٠٠,٠٠٠	٢٠٠,٠٠٠	١٥٠,٠٠٠	١٢٠,٠٠٠	١٠٠,٠٠٠	٨٥,٧١٤	٧٥,٠٠٠
اللائحة الثالثة	٣٢٠,٠٠٠	١٦٠,٠٠٠	١٠٦,٠٠٠	٨٥,٠٠٠	٦٤,٠٠٠	٥٣,٣٣٣	٤٥,٧١٤	٤٠,٠٠٠

(١) يقوم هذا الجدول على اساس قسمة مجموع ما نالته كل لائحة من الاصوات على متوالية حسابية مطابقة لعدد المقاعد المخصصة لكل طائفة في كل محافظة . ففي البقاع مثلاً هناك ثمانية مقاعد شيعية ، فيتم تقسيم مجموع اصوات كل لائحة على متوالية حسابية مطابقة لهذا العدد اي : ١ , ٢ , ٣ , ٤ , ٥ , ٦ , ٧ , ٨ بعد هذا التقسيم ترتب نتائج القسمة تنازلياً فتدرج الأرقام الأكبر فالأصغر . وبوصولنا الى الرقم الثامن في المثال المعطى تكون المقاعد الشيعية الثمانية قد وزعت مباشرة على اللوائح كلاً بنسبة ما نالته من الأصوات .

لأجل تسمية الفائزين في اللوائح الثلاث المؤشر عليها في الجدول (من الشيعة فقط) نأخذ بعين الاعتبار الأرقام الثمانية الأكبر تنازلياً (والمؤشر عليها بخط في الجدول) ؛ لأن عدد المقاعد الشيعية هو ثمانية . وبمعنى آخر ، فإن الارقام الثمانية الكبرى الناتجة عن قسمة مجموع ما نالته اللوائح الثلاث على متوالية حسابية مماثلة لعدد المقاعد الملحوظة قانوناً ، تمثل المقاعد الثمانية المقررة للدائرة الانتخابية ، موزعة مباشرة على اللوائح فتحصل كل لائحة على حصتها من المقاعد حسب الأصوات التي نالتها فتفوز اللائحة الاولى بأربعة مقاعد ، وتحصل الثانية على ثلاثة مقاعد ، وتحصل الثالثة على مقعد واحد .

اما الموارنة فتتوزع مقاعدهم الثلاثة وفق الطريقة نفسها ، أي تتم القسمة على متوالية حسابية مطابقة لعدد المقاعد ، وبما ان هناك ثلاثة مقاعد مارونية في البقاع ، تجري قسمة مجموع ما نالته كل لائحة على المتوالية : ١ , ٢ , ٣ حسبما نوضحه فيما يلي :

جدول رقم ـ٢ـ تحديد الفائزين الموارنة في البقاع حسب طريقة هوندت[1]

	١	٢	٣
اللائحة الاولى	٨٠٠,٠٠٠	٤٠٠,٠٠٠	٢٦٦,٦٦٦
اللائحة الثانية	٦٠٠,٠٠٠	٣٠٠,٠٠٠	٢٠٠,٠٠٠
اللائحة الثالثة	٣٢٠,٠٠٠	١٦٠,٠٠٠	١٠٦,٦٦

وعليه ، تعطى اللائحة الأولى مقعدين مارونيين ، وتعطى اللائحة الثانية مقعداً واحداً .

وتتبع نفس الطريقة للتوزيع على باقي الطوائف في كل المحافظات .

١ـ يتطابق مضمون هذا الجدول مع مضمون الجدول السابق مع فارق وحيد ، ان القسمة جرت هنا على ١ ثم ٢ ثم ٣ لكون عدد المقاعد المارونية في البقاع ثلاثة .

وتجدر الإشارة الى ان هذه الطريقة واجهت انتقادات ؛ لأنها احياناً تلحق اجحافاً ببعض اللوائح الضعيفة ، فعمل بعض العلماء على تعديلها لتصبح الطريقة المعتمدة حالياً لأسلوب هوندت هي القسمة على عدد من الأرقام المفردة مطابق لعدد المقاعد . على ان يكون اول رقم هو ٤ , ١ اي ان المتوالية الحسابية ١ , ٢ , ٣ . . . استبدلت بمتوالية حسابية هي : ٤ , ١ ثم ٣ ثم ٥ ثم ٧ . . . فتتم القسمة في مثالنا السابق كما يلي :

جدول رقم ـ٣ـ تحديد الفائزين الشيعة في البقاع حسب طريقة هوندت المعدلة ـ

		١ , ٤	٣	٥	٧	٩	١١	٠٠٠٠
اللائحة الاولى	٨٠٠,٠٠٠	٥٧١,٤٢٨	٢٦٦,٦٦٦	١٦٠,٠٠٠	١١٤,٢٨٥	٨٨,٨٨٨	٧٢,٧٢٧٢٧	٠٠٠
اللائحة الثانية	٦٠٠,٠٠٠	٤٢٨,٥٧١	٢٠٠,٠٠٠	١٢٠,٠٠٠	٥٨,٧١٤	٦٦,٦٦٦	٥٤,٥٤٥	٠٠٠
اللائحة الثالثة	٣٢٠,٠٠٠	٢٢٨,٥٧١	١٠٦,٠٠٠	٨٠,٠٠٠	٤٥,٧١٤	٣٥,٥٥٥	٢٩,٠٩٠	٠٠٠

ونتوسل في تحديد الفائزين من اللوائح الثلاث نفس الاسلوب المعتمد في الطريقة الأصلية . فنأخذ الأرقام الثمانية الكبرى الناتجة عن قسمة اصوات اللوائح الثلاث ، فنجد ان كل لائحة حصلت على حصتها من المقاعد مباشرة ، فتفوز اللائحة الاولى بأربعة مقاعد ، والثانية بثلاثة ، والثالثة بواحد (شيعة) .

مثال ثان : بامكاننا تطبيق طريقة هوندت المعدلة وتوزيع المقاعد في كافة المناطق اللبنانية بالاستناد الى جدول واحد يتضمن متوالية حسابية مطابقة لأكبر عدد من المقاعد الطائفية في منطقة واحدة (١٩ مقعد ماروني في جبل لبنان) ؛ حيث يمكن اعتماد هذا الجدول في توزيع كل المقاعد في كل المحافظات اللبنانية من خلال قسمة نتائج اللوائح في المثال السابق على متوالية حسابية من ١٩ رقماً هي : ٤ , ١ ثم ٣ ثم ٥ ثم ٧ ثم ٩ . . . ٣٧ اي على متوالية حسابية من الاعداد المفردة نوضحها في الجدول رقم (٤) .

جدول رقم -٤-

		١,٤	٣	٥	٧	٩	١١	١٣	١٥	١٧	١٩	٢١	٢٣	٢٥	٢٧	٢٩	٣١	٣٣	٣٥	٣٧
اللائحة (أ)	٨٠٠٠٠٠	٥٧١٤٢٨,٥	٢٦٦٦٦٦,٦	١٦٠٠٠٠	١١٤٢٨٥,٧	٨٨٨٨٨,٨	٧٢٧٢٧,٢	٦١٥٣٨,٤	٥٣٣٣٣,٣	٤٧٠٥٨,٨	٤٢١٠٥,٢	٣٨٠٩٥,٤	٣٤٧٨٢,٦	٣٢٠٠٠	٢٩٦٢٩,٦	٢٧٥٨٦,٤	٢٥٨٠٦,٤	٢٤٢٤٢,٤	٢٢٨٥٧,١	٢١٦٢١,٦
اللائحة (ب)	٦٠٠٠٠٠	٤٢٨٥٧١,٤	٢٠٠٠٠٠	١٢٠٠٠٠	٨٥٧١٤,٣	٦٦٦٦٦,٦	٥٤٥٤٥,٤	٤٦١٥٣,٨	٤٠٠٠٠	٣٥٢٩٤,١	٣١٥٧٨,٩	٢٨٥٧١,٤	٢٦٠٨٦,٩	٢٤٠٠٠	٢٢٢٢٢,٢	٢٠٦٨٩,٦	١٩٣٥٤,٨	١٨١٨١,٨	١٧١٤٢,٨	١٦٢١٦,٢
اللائحة (ج)	٣٢٠٠٠٠	٢٢٨٥٧١,٤	١٠٦٦٦٦,٦	٦٤٠٠٠	٤٥٧١٤,٣	٣٥٥٥٥,٥	٢٩٠٩١	٣٤٦١٥,٣	٢١٣٣٣,٣	١٨٨٢٣,٥	١٦٨٤٢,١	١٥٢٣٨,١	١٣٩١٣,٠	١٢٨٠٠	١١٥٨١,٨	١١٠٣٤,٤	١٠٣٢٢,٥	٩٦٩٦,٩	٩١٤٢,٨	٨٦٤٨,٦

بالاستناد الى الجدول رقم (٤) الذي يفترض تنافس ثلاث لوائح على المستوى الوطني ، نالت على التوالي ٨٠٠ الف صوت ، ٦٠٠ الف صوت و٣٢٠ الف صوت ، جرت قسمة نتائج اللوائح في كل محافظة على حدة ، حسب عدد المقاعد المخصصة لكل طائفة فيها ، وحصلنا بالنتيجة على توزيع جميع المقاعد النيابية في لبنان ، بحيث جاء توزيع المقاعد حسب طريقة هوندت المعدلة على المستوى الوطني كما يلي :

في البقاع

أ) المقاعد الشيعية

عدد المقاعد الشيعية ثمانية ؛ ولذلك تجري قسمة اصوات اللوائح الثلاث على متوالية حسابية مؤلفة من ثمانية ارقام هي : ٤ , ١ ثم ١٥,١٣,١١,٩,٧,٥,٣ .

وبنتيجة القسمة ، نأخذ الأرقام الثمانية الكبرى الموزعة على اللوائح الثلاث وبتحديد هذه الأرقام الثمانية ، نكون قد حددنا حصة كل لائحة من المقاعد ، وبالتالي ، تفوز اللائحة الاولى بأربعة مقاعد شيعية ، واللائحة الثانية تفوز بثلاثة مقاعد ، وتحصل اللائحة الثالثة على مقعد واحد .

ب) المقاعد السنية

للطائفة السنية خمسة مقاعد في البقاع ، وبالتالي ، فإن قسمة نتائج اللوائح تجري على متوالية حسابية مؤلفة من خمسة ارقام هي :٤ , ١ ثم ٩,٧,٥,٣ .

نحدد بنتيجة القسمة ، الأرقام الخمسة الكبرى الناتجة عن عمليات القسمة لأصوات اللوائح الثلاث ، وبتحديد هذه الارقام الخمسة ، تحدد حصة كل لائحة من المقاعد الخمسة المخصصة للسنة في البقاع . وعليه ، تحصل اللائحة الأولى على مقعدين . كما تحصل اللائحة الثانية على مقعدين . وتنال اللائحة الثالثة مقعداً واحداً .

ج) المقاعد المارونية

بما ان المقاعد المارونية في البقاع عددها ثلاثة ، تجري القسمة على متوالية هي : ٤ , ١ ثم ٣, ٥ .

نحدد الأرقام الثلاثة الكبرى ، فتنال اللائحة الأولى مقعدين مارونيين . وتنال الثانية مقعداً واحداً . ولا شيء للثالثة .

د) مقاعد الروم الكاثوليك :

(انظر الفقرة (ج) السابقة الخاصة بتوزيع المقاعد المارونية) .

هـ) مقاعد الروم الارثوذكس :

لهذه الطائفة في البقاع مقعدان ؛ لذلك تجري قسمة نتائج اللوائح على ٤ , ١ ثم ٣ . وبالحصول على الرقمين الأكبرين ، تتم معرفة مصير هذين المقعدين ؛ بحيث تحصل اللائحة الأولى على احدهما ، والثانية على الآخر .

و) مقعد الدروز

هذه الطائفة مخصصة بمقعد واحد في البقاع . والمقعد الواحد يتناقض مع مبدأ التمثيل النسبي ، كما شرحنا آنفاً . وعليه ، فإن هذا المقعد يبقى استثناء خاضعاً بطبيعة الحال لنظام الأكثرية ؛ بحيث تفوز به اللائحة الأولى .

ز) مقعد الأرمن الارثوذكس

(انظر الفقرة (و) ، مقعد الدروز) .

نتبع نفس الطريقة في توزيع المقاعد النيابية على الطوائف في باقي المحافظات فتأتي النتائج كما يلي :

- في الشمال :

اللائحة الاولى : ٥ مقاعد سنية + ١ علوي + ٤ موارنة + ٣ روم ارثوذكس .

اللائحة الثانية : ٤ سنة + ١ علوي +٣ موارنة + ٢ روم ارثوذكس .

اللائحة الثالثة : ٢ سنة +٢ موارنة + ١ روم ارثوذكس .

- في جبل لبنان :

اللائحة الأولى : ١ سني +٢ شيعة +٢ دروز +٩ موارنة + ١ روم كاثوليك +٢ روم ارثوذكس + ١ ارمن ارثوذكس .

اللائحة الثانية : ١ سني +١ شيعي +٢ دروز +٧ موارنة + ١ روم كاثوليك + ١ روم ارثوذكس .

اللائحة الثالثة : ١ درزي +٣ موارنة .

- في بيروت :

اللائحة الأولى : ٣ سنة +١ شيعي +١ درزي +١ ماروني +١ روم كاثوليك +١ روم ارثوذكس +١ انجيلي +١ ارمن ك . +٢ ارمن أ . +١ اقليات .

اللائحة الثانية : ٢ سنة +١ شيعي +١ روم ارثوذكس +١ ارمن أ .

اللائحة الثالثة : ١ سني .

- في الجنوب :

اللائحة الأولى : ٢ سنة +٦ شيعة +١ درزي +١ ماروني +١ روم كاثوليك +١ روم أ .

اللائحة الثانية : ١ سني +٥ شيعة +١ ماروني +١ روم كاثوليك .

اللائحة الثالثة : ٣ شيعة .

بناءً على ما تقدم ، توزع المقاعد في المجلس النيابي على اللوائح وفق نسبها كما يلي :

اللائحة الأولى : نالت ٤٦,٦٪ من الاصوات ، وحصلت على ٦٧ مقعداً ، بنسبة ٥٣,٩٪ من المقاعد

اللائحة الثانية : نالت ٣٣,٣٪ من الاصوات ، وحصلت على ٤٤ مقعداً ، بنسبة ٣٤,٣٧٥٪ من المقاعد

اللائحة الثالثة : نالت ٢٠٪ من الاصوات ، وحصلت على ١٥ مقعداً ، بنسبة ١١,٧١٨٪ من المقاعد .

تقويم الصيغة :

أولاً : تذهب هذه الصيغة مباشرة الى توزيع المقاعد دون اللجوء الى أي توزيع أولي يليه توزيع اضافي ، وهذا ما ينأى بالعملية الانتخابية عن مشاكل البواقي واحتسابها واستحقاقها ، فبمجرد قسمة النتائج التي نالتها اللوائح على عدد المقاعد الملحوظة في القانون تحظى كل لائحة تلقائياً بمقاعدها بالاستناد الى معيار ثابت .

ثانياً : إن طريقة هوندت للتوزيع المعتمدة في هذه الصيغة ، وتعديلاتها ، كانت الحل الأسلم لتوزيع المقاعد في الدول الديمقراطية الحديثة التي وجدت انها مضطرة لمراعاة الاعتبارات المحلية ، بسبب عدم التجانس التام والانصهار الكامل بين شعوبها وتياراتها الاجتماعية والسياسية .

ثالثاً : يؤخذ على هذه الطريقة الحيف الذي قد تلحقه ببعض اللوائح بسبب فارق الأصوات الذي قد لا يكون كبيراً ، مما يؤدي الى خسارة لائحة ما مقعداً هو ليس لها اصلاً ، ورغم ان الاجابة على ذلك - في النظم الانتخابية - هي ان العدالة المطلقة مستحيلة التحقيق عملياً ، وان خسارة مقعد واحد افضل بكثير من خسارة كل المقاعد (في النظام الأكثري) ، الا ان هذا الغبن هو احد نواحي الضعف في هذه الصيغة .

رابعاً : إن العيب الأساسي في هذه الصيغة (في لبنان) هو هامش الخطر الذي يتسع مع ازدياد عدد اللوائح المتنافسة وانخفاض عدد المقاعد ؛ بحيث يصبح تأليف لائحة ثالثة ورابعة وخامسة وسادسة ضرباً من المخاطرة ، خاصة وان المشاهدة الواقعية لتوزيع المقاعد في لبنان كثيراً ما تظهر وجود مقعدين او ثلاثة مقاعد فقط في دائرة ما ، وهذا العيب لا تتحمله أو لا يكمن في الصيغة المذكورة ، ولكنه يكمن في توزيع المقاعد النيابية على المناطق اللبنانية حسب التوازن الطائفي .

وبمعنى آخر ، فإن العملية الانتخابية تجري صحيحة وفق هذه الصيغة ودون اية مشاكل فيما لو حصر عدد اللوائح المتنافسة باثنتين ؛ اذ إن التطبيق العملي لهذه الصيغة يلحق اجحافاً بحق اللائحة الثالثة ، ودعماً للائحتين

الأولى والثانية ، يمكن تفسيره من جهة بوجود المقاعد المنفردة (كما يتضح من التوزيع السابق) ، ومن جهة اخرى ، بما هو معروف عن هذه الصيغة من انها تميل الى تغليب كفة القوي وهو ما سيحصر المنافسة فعلياً بين اللائحتين الأولين أو الثلاث الأول على ابعد تقدير . وقد تبين لنا في المثال السابق ان نسبة المقاعد التي تنالها اللائحة يتضاءل كلما تدنى عدد الاصوات الذي تحظى به ، وبالتالي ، كلما تدنى ترتيبها بين اللوائح الاخرى .

خامساً : إن اعتماد التمثيل النسبي على غرار هذه الصيغة يسفر عن الاخلال بتمثيل القوى ذات التمركز الطائفي والمناطقي ؛ اذ ستفوز بخليط من المقاعد ، لا يتماشى مع توزيع وانتشار قواعدها الانتخابية الاساسية فيما لو خاضت الانتخابات بلوائحها منفردة .

الصيغة الثالثة :

الدائرة الوطنية وطريقة التناوب بين اللوائح

تقترح هذه الصيغة تطبيق التمثيل النسبي في الانتخابات النيابية ؛ بحيث توزع المقاعد النيابية على اللوائح بنسبة ما نالته كل لائحة من الأصوات ، وتفترض هذه الصيغة ان يجري بداية تحديد عدد المقاعد الذي تستحقه كل لائحة دون تسمية الفائزين منها (بغض النظر عن أسلوب التوزيع الذي سيعتمد . فقد يكون نفس الأسلوب المتبع في طريقة هوندت او غيره) .
وبعد أن تتم معرفة حصة كل لائحة من المقاعد تسمي اللوائح بالتناوب الفائزين منها ويكون حق الاختيار بداية للائحة الأولى ، فتسمي مرشحاً تختاره من مرشحيها من طائفة معينة لاشغال مقعد أول ، ثم ينتقل حق الخيار للائحة الثانية فتسمي احد مرشحيها من طائفة ما لاشغال مقعد ثان ، ثم يصير حق الخيار للائحة الثالثة ، فتسمي احد مرشحيها من طائفة ما لمقعد ثالث ثم يعود هذا الحق للائحة الأولى ، فالثانية فالثالثة . وهكذا حتى تستنفد جميع المقاعد .
وتفترض هذه الصيغة نصاباً للأبعاد ، هو نسبة مئوية مرتفعة نسبياً من أصوات المقترعين ، يجب ان تنالها اللائحة كي تتمكن من مقاسمة باقي اللوائح ، وافتراضنا لنصاب ابعاد مرتفع يهدف الى تقليص عدد اللوائح المتنافسة فعلياً الى ثلاث كحد أقصى ؛ لأن صعوبات عدة ستبرز فيما لو زاد عددها عن ذلك .

تقويم الصيغة

يسجل على هذه الصيغة الملاحظات التالية :
أ) ـ سيؤدي التناوب في اختيار المرشحين الفائزين عن كل لائحة الى ما يشبه الاحتكار الطائفي للمقاعد أو لبعضها ، بافتراض ان اللائحة ستسمي مرشحيها عن مقاعد طائفية مناطقية محددة ، الأمر الذي سيطيح ربما ببعض أقطاب اللوائح او رؤسائها .

ب) لن تفلح هذه الصيغة في منح اللوائح مقاعد طائفية ـ مناطقية تتناسب مع تمثيلها وتوزع قواعدها الانتخابية .
ج) اذا كانت اللائحة مؤلفة من مزيج سياسي يمثل قوى وتيارات متحالفة فقد تتم الاطاحة بواحد أو اكثر منها ، أو على الأقل التقليل من نصيبها ؛ لأن التناوب قد تجاوزها عرضاً .
د) إن في هذه الصيغة بروز للعامل الطائفي في اختيار المرشحين الفائزين ، قد يساوي نسج لوائح طائفية مستقلة لكل طائفة ، يجري على اساسها خوض الانتخابات .

مثال :

نفترض أن لوائح ثلاثاً تنافست في دائرة مقاعدها ثمانية :
ثلاثة شيعة ، ثلاثة سنة ، اثنان موارنة ، ونفترض أن حصة اللائحة الأولى كانت اربعة مقاعد ، وحصة اللائحة الثانية ثلاثة ، وحصة الرابعة مقعد واحد .
هنا يجري التناوب على النحو الآتي :
تختار اللائحة الاولى مقعداً شيعياً مثلاً ، وتختار الثانية مقعداً شيعياً فينتقل الخيار الى اللائحة الثالثة لتختار مقعدها الوحيد الذي تراه . وهكذا حتى استنفاد عدد المقاعد كما يتضح من الجدول التالي :

جدول رقم ـ ٥ ـ

اللائحة الاولى	١ شيعي	١ شيعي	١ سني	١ سني
اللائحة الثانية	١ شيعي	١ ماروني	١ سني	
اللائحة الثالثة	١ ماروني			

الملاحظ هنا ،ان خيار أي من اللوائح ليس حراً بالمطلق ، بل هو مقيد بخيار اللوائح الاخرى . فاللائحة الاولى هنا حرمت من مقعد ماروني ، مع انها الأقوى ؛ لأن اللائحتين الباقيتين سبقتاها الى اختيار مقعدي الموارنة .

الصيغة الرابعة :

الدائرة الوطنية مع اعتماد الصوت المناطقي والطائفي اساساً للتوزيع

تقترح هذه الصيغة تطبيق التمثيل النسبي على مستوى الدائرة الوطنية ، مع اعتماد القضاء أساساً للتوزيع المناطقي . وتقوم هذه الصيغة على معيار حسابي قاعدته الحصيلة من أصوات المناطق والطوائف .

تستند هذه الصيغة الى تحديد عدد مقاعد كل لائحة بناء على نسبة الأصوات التي نالتها ، ثم يجري بعد ذلك توزيع حصة كل لائحة باعتماد طريقة المعدل الأقوى من اصوات الطوائف التي اقترعت ، فالنسبية المعتمدة في هذه الصيغة هي نسبية عددية مطلقة .

يتم التصويت مرة واحدة وبدورة واحدة وللوائح مغلقة ، تسمي كل منها ١٢٨ مرشحاً ، وتتنافس في الدائرة الوطنية الكبرى (اي لبنان دائرة واحدة) واحتساب الأصوات في هذه الدائرة يتم على اساس النسبية مع التقيد «بنصاب الابعاد» ومقداره ١٠٪ كحد ادنى من مجموع اصوات الدائرة الوطنية ، والمنهجية التفصيلية لهذه الصيغة تقوم في الشكل والمضمون على العناصر التالية :

أولاً - في الشكل :

يجب ان يكون الترشيح ضمن لوائح مغلقة من ١٢٨ مرشحاً يتم ترتيب اسمائهم بشكل رقمي يتسلسل حسب حصص المذاهب في كل قضاء ، وليس على نحو استرسالي من ١ الى ١٢٨ .

ثانياً : في المضمون :

لبنان دائرة انتخابية واحدة تسمى «الدائرة الوطنية الكبرى» ويتم احتساب الاصوات في هذه الدائرة على اساس النظام النسبي من دون تمييز مذهبي او مناطقي ، فتنال كل لائحة عدداً من المقاعد يعادل نسبة الأصوات التي تنالها على مستوى «الدائرة الوطنية الكبرى» . مثلاً ، اذا كان مجموع

اصوات الدائرة الوطنية الكبرى مليون صوت ، وحصلت اللائحة -A- على مئة الف صوت ، فإنها تحصل على ١٠٪ من مجموع الأصوات ، ما يؤهلها للفوز بـ ١٠٪ من مجمل مقاعد البرلمان (مع تدوير الكسور الاعلى) . وبهذا المعنى ، فإن نتائج الاحتساب على أساس النسبية في الدائرة الوطنية الكبرى هي التي تحدد عدد المقاعد لكل لائحة .

كل لائحة لا تحصل على نصاب الإبعاد (١٠٪ كحد ادنى) من مجمل أصوات الدائرة الوطنية الكبرى ، تفقد امكانية التمثل بأي مقعد ، حتى لو كانت حصلت في اكثر من قضاء ، على نسبة اصوات تفوق ما حصلت عليه اللوائح الاخرى المنافسة لها . وتعطي مقاعدها الى اللوائح المتجاوزة لنصاب الابعاد بحسب النسب التي حصلت عليها .

بعد ان تحدد نتائج فرز الأصوات على مستوى الدائرة الوطنية الكبرى ، عدد مقاعد كل لائحة يصار للعودة الى اقلام اقتراع المذاهب في كل قضاء على حدة لاحتساب حصة كل لائحة من المقاعد المذهبية لترتيب توزيعها على الفائزين من اللوائح (حسبما ينص القانون اللبناني) . وهذه العملية نصطلح على تسميتها آلية استيفاء مقاعد المذاهب .

آلية الاستيفاء :

نعتمد نتائج اقلام مذهب ما في كل قضاء على حدة في تحديد عدد الأصوات التي تنالها كل لائحة عن المقعد الخاص بالمذهب نفسه ، ويتم تحويل هذه الأصوات الى نسبة مئوية ، ثم تضرب النسبة العائدة لكل لائحة بعدد المقاعد المخصصة للمذهب المعني في القضاء لنحصل على معاملات التوزيع ، فتنال كل لائحة نصيباً من المقاعد يساوي معامل التوزيع الخاص بها ، مع استبعاد مؤقت للكسور العشرية ، ثم نحدد ترتيب المقارنة بين هذه الكسور (تنازلياً من الاعلى الى الادنى) لتوزيع المقاعد المتبقية على اللوائح حتى يتم استنفاد كل المقاعد .

مثال على ذلك : قضاء جزين مخصص له مقعدان للموارنة ومقعد للكاثوليك) .

اللائحة -A- نالت ٥٠٪ من اصوات الموارنة في هذا القضاء و٦٣٪ من اصوات الكاثوليك .

اللائحة -B-نالت ٣٣٪ من اصوات الموارنة و٢٥٪ من اصوات الكاثوليك .

اللائحة -C- نالت ١٧٪ من اصوات الموارنة و١٢٪ من اصوات الكاثوليك .

عملاً بعملية الاستيفاء نضرب ٪× عدد مقاعد الموارنة فنحصل على معامل التوزيع .

معامل التوزيع للائحة -A- = ٥٠٪×٢٥=١

معامل التوزيع للائحة B =٣٣٪×٢=٦٦,٠

معامل التوزيع للائحة C= ١٧٪×٢=٣٤,٠ وهكذا بالنسبة للمقعد الكاثوليكي .

فتحصل اللائحة -A- على مقعد للموارنة واللائحة -B- على المقعد الآخر .

المقعد الكاثوليكي تفوز به اللائحة -A- لان معامل التوزيع هو الأعلى (أنظر الجدول في قضاء جزين) .

في حال برز عدم تطابق بين عدد المقاعد التي تخصصها عملية الاستيفاء وبين عدد المقاعد التي حددتها نتائج الدائرة الوطنية الكبرى (التي هي المعيار الوحيد المحدد لعدد مقاعد كل لائحة) يحق للائحة غير المطابقة سلباً ـ ان تستعيد من اللائحة او اللوائح غير المطابقة ايجاباً مقاعدها التي انتقصتها منها عملية الاستيفاء الأولية من مخزون مقاعدها التي حصلت عليها في الدائرة الوطنية الكبرى . وتتم هذه الاستعادة من بين تلك المقاعد التي يبين معامل التوزيع الخاص بها الأقرب الى الفوز (اي ان التفاوت بينها وبين معامل المقعد الذي منحه الاستيفاء الأولي للائحة اخرى هو الأدنى بالمقارنة مع التفاوتات الاخرى) . وهكذا تتطابق محصلة الاستيفاء مع نصيب كل لائحة من المقاعد . (انظر جدول رقم٦) .

في الضوابط :

أ ـ عدد المقاعد الذي تحدده نتائج الدائرة الوطنية الكبرى لكل لائحة غير قابل للتناقص او للزيادة بفعل إجراء عملية استيفاء مقاعد المذاهب .

ب ـ العودة الى القضاء هي فقط لاستيفاء مقاعد المذاهب التي ينص عليها القانون اللبناني ليتم توزيعها على اللوائح حسب معدلات نسبها ، كما جاءت في اقلام اقتراع المذاهب في الأقضية .

تقويم الصيغة :

هذه الصيغة هي تطبيق جزئي لطريقة المعدل الأقوى . وجديدها هو تطبيق المعدل الأقوى للوائح مع مراعاة الصوت المناطقي والطائفي .

قد يبدو للوهلة الاولى ان توزيع المقاعد على اللوائح بشكل حصص متناسبة مع عدد ما نالته من اصوات امر عادل محقق للغاية منه ، ولكن التعمق في فهم هذه الصيغة يقودنا الى إستخلاص نتائج ندرجها في الملاحظات التالية :

اولاً ـ ان هذه الصيغة قد تؤدي الى اسقاط رئيس اللائحة ، خاصة اذا انتمى هذا الرئيس الى غير الطوائف الثلاث الكبرى (الشيعة ، السنة ، الموارنة) ؛ لان مبدأ الاستيفاء الطائفي للمقاعد قد يعطي اللائحتين الأولى والثانية كامل المقاعد المخصصة لطائفة ما بالشكل الذي يسقط رئيس اللائحة الثالثة المنتمي لنفس الطائفة ، في حين يفوز مرشحون في لائحته وهذا الأمر غير مألوف مطلقاً في اسلوب اللوائح الانتخابية .

ثانياً :ـ تخلو هذه الصيغة من معيار ثابت يمكن اللجوء اليه لحل الاشكالات التي قد يثيرها احتساب نصيب كل لائحة . ومن جهة اخرى ، فإن هذه الصيغة تتوسل استخراج نوعين من النسب لمعرفة الفائزين ؛ بحيث يقتضي معرفة نسبة أصوات كل لائحة على المستوى الوطني لتحديد نصيبها من المقاعد ، ثم معرفة نسب اصوات المقترعين حسب انتمائهم الطائفي داخل الأقضية لتحديد الفائزين بهذه المقاعد . وفي ذلك تبرز صعوبات حسابية .

ثالثاً :ـ تعزز هذه الصيغة طموحات الاقليات الطائفية المنعزلة التي ترى نفسها في ظل صيغة كهذه ضامنة للفوز بمقاعدها الطائفية ، فتشكل لائحة من المرشحين الضعفاء مع علمها بأن مصيرهم الفشل ؛ اذ ما يهمها هو الحصول على مقاعدها الطائفية فقط ؛ كون الصوت الطائفي هو الذي سيحدد الفائز بالمقعد الطائفي .

كما ان العودة الى فرز الأصوات مذهبياً في الأقضية التي تتعدد فيها المذاهب والمقاعد الطائفية هي خطوة الى الخلف ، في زمن يجرّي البحث فيه عن مخرج من المأزق الطائفي ومؤثراته ، خصوصاً وان العمل على تحقيق الانصهار الوطني والغاء الاعتبارات الطائفية اهم بكثير من العمل لأجل ملء مقعد مخصص لطائفة ما ، ويمكن تجاوز هذا المحظور عبر الاكتفاء باحتساب الصوت المناطقي فحسب (وهي صيغة اولية غير مكتملة تحتاج الى بلورة ونقاش) .

جدول رقم ٦

القضاء	المذهب	عدد المقترعين	عدد المقاعد	اللائحة A	نسبة٪ التصويت	معامل التوزيع	المقاعد الممنوحة	اللائحة B	نسبة٪ التصويت	معامل التوزيع	المقاعد الممنوحة	اللائحة C	نسبة٪ التصويت	معامل التوزيع	المقاعد الممنوحة
بعبدا	موارنة	٢٠٠٠٠	٣	١١٠٠٠	٥٥	١,٦٥	١	٥٠٠٠	٢٥	٠,٥٧	١	٤٠٠٠	٢٠	٠,٦٠	١
	شيعة	١٣٠٠٠	٢	٣٠٠٠	٢٣	٠,٤٦	-	٨٠٠٠	٦٢	١,٢٤	١	٢٠٠٠	١٥	٠,٣٠	١
	دروز	١٤٠٠٠	١	٨٠٠٠	٥٧	٠,٥٧	١	٥٠٠٠	٣٦	٠,٣٦	-	١٠٠٠	٧	٠,٠٧	-
المتن	موارنة	٣٥٠٠٠	٤	١٣٠٠٠	٣٧	١,٤٨	١	١٦٠٠٠	٤٦	١,٨٤	٢	٦٠٠٠	١٧	٠,٦٨	١
	ارثوذكس	١٣٠٠٠	٢	٤٠٠٠	٣١	٠,٦٢	١	٨٠٠٠	٦١	١,٢٢	١	١٠٠٠	٨	٠,١٦	-
	كاثوليك	٦٠٠٠	١	٢٠٠٠	٣٣	٠,٣٣	-	٣٠٠٠	٥٠	٠,٥	١	١٠٠٠	١٧	٠,١٧	-
	ارمن	١١٠٠٠	١	٨٠٠٠	٧٣	٠,٧٣	١	٢٠٠٠	١٨	٠,١٨	-	١٠٠٠	٩	٠,٠٩	-
الشوف	موارنة	١٧٠٠٠	٣	٦٠٠٠	٣٥	١,٠٥	١	٨٠٠٠	٤٧	١,٤١	١	٣٠٠٠	١٨	٠,٥٤	١
	دروز	٢٦٠٠٠	٢	٢٠٠٠٠	٧٧	١,٥٤	٢	٥٠٠٠	١٩	٠,٣٨	-	١٠٠٠	٣	٠,٠٦	-
	سنة	٢٣٠٠٠	٢	١١٠٠٠	٤٨	٠,٩٦	١	٩٠٠٠	٣٩	٠,٧٨	١	٣٠٠٠	١٣	٠,٢٦	-
	كاثوليك	٦٠٠٠	١	٢٠٠٠	٣٣	٠,٣٣	-	٣٠٠٠	٥٠	٠,٥	١	١٠٠٠	١٧	٠,١٧	-
عاليه	موارنة	١١٠٠٠	٢	٢٠٠٠	١٨	٠,٣٦	-	٦٠٠٠	٥٥	١,١	١	٣٠٠٠	٢٧	٠,٥٤	١
	دروز	٢٦٠٠٠	٢	١٥٠٠٠	٥٢	١,١٦	١	٩٠٠٠	٣٥	٠,٧٠	١	٢٠٠٠	٧	٠,١٤	-
	ارثوذكس	٧٠٠٠	١	٢٠٠٠	٢٩	٠,٢٩	-	٤٠٠٠	٥٧	٠,٥٧	١	١٠٠٠	١٤	٠,١٤	-
جبيل	موارنة	٢٢٠٠٠	٢	٨٠٠٠	٣٦	٠,٧٢	١	١١٠٠٠	٥٠	١	١	٣٠٠٠	١٤	٠,١٨	-
	شيعة	٧٠٠٠	١	٢٥٠٠	٣٦	٠,٣٦	-	١٥٠٠	٢١	٠,٢١	-	٣٠٠٠	٤٣	٠,٤٣	١
بعلبك	شيعة	٦٠٠٠٠	٦	١٤٠٠٠	٢٣	١,٤	١	٣٩٠٠٠	٦٥	٣,٩	٤	٧٠٠٠	١٢	٠,٧٢	١
	سنة	٩٠٠٠	٢	٣٠٠٠	٣٣	٠,٦٦	-	٢٨٠٠	٣١	٠,٦٢	١	٣٢٠٠	٣٦	٠,٧٢	١
	كاثوليك	٥٠٠٠	١	١٠٠٠	٢٠	٠,٢	-	٣٠٠٠	٦٠	٠,٦	١	١٠٠٠	٢٠	٠,٢٠	-
	موارنة	٦٠٠٠	١	٢٠٠٠	٣٣	٠,٣٣	-	١٠٠٠	١٧	٠,١٧	-	٣٠٠٠	٥٠	٠,٥٠	١
عكار	سنة	٣٧٠٠٠	٣	١٦٠٠٠	٤٣	١,٢٩	١	١٤٠٠٠	٣٨	١,١٤	١	٧٠٠٠	١٩	٠,٥٧	١
	ارثوذكس	١٨٠٠٠	٢	٧٠٠٠	٣٩	٠,٧٢	١	٩٠٠٠	٥٠	١	١	٢٠٠٠	١١	٠,٢٢	-
	موارنة	١١٠٠٠	١	٤٠٠٠	٣٦	٠,٣٦	-	٥٠٠٠	٤٦	٠,٤٦	١	٢٠٠٠	١٨	٠,١٨	-
	علوي	٤٠٠٠	١	٢٠٠٠	٥٠	٠,٥	١	١٠٠٠	٢٥	٠,٢٥	-	١٠٠٠	٢٥	٠,٢٥	-
طرابلس	سنة	٤٥٠٠٠	٥	١٨٠٠٠	٤٠	٢	٢	٢٠٠٠٠	٤٤	٢,٢	٢	٧٠٠٠	١٦	٠,٧٨	-
	علوي	٦٠٠٠	١	٤٥٠٠	٤٥	٠,٧٥	١	١٠٠٠	١٧	٠,١٧	-	٥٠٠	٢٠	٠,٠٨	-
بيروت	موارنة	٥٠٠٠	١	٣٠٠٠	٦٠	٠,٦	١	١٠٠٠	٢٠	٠,٢	-	١٠٠٠	١٢	٠,١٢	-
	ارثوذكس	٨٠٠٠	١	٣٠٠٠	٣٨	٠,٣٨	-	٤٠٠٠	٥٠	٠,٥	١	١٠٠٠	١٢	٠,٢١	-
	سنة	٦٩٠٠٠	٦	٣٢٠٠٠	٤٧	٢,٨٢	٣	٢٥٠٠٠	٣٦	٢,١٦	٢	١٢٠٠٠	١٧	١,٠٤	-
	شيعة	١٩٠٠٠	٢	٦٠٠٠	٣٢	٠,٦٤	١	١٠٠٠٠	٥٣	١,٠٦	١	٣٠٠٠	١٨	٠,٣٠	١
	ارمن	١١٠٠٠	٤	٦٠٠٠	٥٥	٢,٢	٢	٣٠٠٠	٢٧	١,٠٩	١	٢٠٠٠	٢٠	٠,٧٢	-
	ارثوذكس	١١٠٠٠	٢	٣٠٠٠	٣٠	٠,٦	١	٥٠٠٠	٥٠	١	١	٢٠٠٠	٢٠	٠,٤٠	-
	دروز	٢٠٠٠	١	١٠٠٠	٥٠	٠,٥	١	٥٠٠	٢٥	٠,٢٥	-	٥٠٠	٢٥	٠,٢٥	-
	موارنة	٤٠٠٠	١	٢٠٠٠	٥٠	٠,٥	١	١٥٠٠	٣٨	٠,٣٨	-	٥٠٠	١٢	٠,١٢	-
	كاثوليك	٤٠٠٠	١	٢٠٠٠	٥٠	٠,٥	١	١٥٠٠	٣٨	٠,٣٨	-	٥٠٠	١٢	٠,١٢	-
	اقليات	٥٠٠٠	١	٣٣٠٠	٦٦	٠,٦٦	١	١٠٠٠	٢٠	٠,٢	-	٧٠٠	١٤	٠,١٤	-
	ا.كاثوليك	١٠٠٠	١	٦٠٠	٦٠	٠,٦	١	٢٠٠	٢٠	٠,٢	-	٢٠٠	٢٠	٠,٢٠	-
كسروان	موارنة	٤٠٠٠٠	٥	١٥٠٠٠	٣٧	١,٨١	٢	١٨٠٠٠	٤٥	٢,٢	٢	٧٠٠٠	١٧	٠,٨٧	١
البترون	موارنة	١٥٠٠٠	٢	٥٠٠٠	٣٣	٠,٦٦	١	٨٠٠٠	٥٣	١,٠٧	١	٢٠٠٠	١٤	٠,٢٨	-
طرابلس	سنة	٢٥٠٠٠	٣	١٠٠٠٠	٤٠	١,٢	١	٩٠٠٠	٣٦	١,٠٨	١	٦٠٠٠	٢٤	٠,٧٢	١
الكورة	ارثوذكس	١٥٠٠٠	٣	٥٠٠٠	٣٣	١	١	٧٠٠٠	٤٧	١,٤	١	٣٠٠٠	٢٠	٠,٦٠	-
زحلة	كاثوليك	١٨٠٠٠	٢	٩٠٠٠	٥٠	١	١	٦٠٠٠	٣٣	٠,٦٦	١	٣٠٠٠	١٧	٠,٣٤	-
	سنة	٨٠٠٠	١	٣٠٠٠	٣٨	٠,٣٨	-	٤٠٠٠	٥٠	٠,٥	١	١٠٠٠	١٢	٠,١٢	-
	ارثوذكس	٧٠٠٠	١	٢٠٠٠	٢٩	٠,٢٩	-	٤٠٠٠	٥٧	٠,٥٧	١	١٠٠٠	١٤	٠,١٤	-
	موارنة	١١٠٠٠	١	٥٠٠٠	٤٦	٠,٤٦	١	٤٠٠٠	٣٦	٠,٣٦	-	٢٠٠٠	١٨	٠,١٨	-
	شيعة	٦٠٠٠	١	٢٠٠٠	٣٤	٠,٣٤	-	٣٠٠٠	٥٠	٠,٥	١	١٠٠٠	١٦	٠,١٦	-
	ارمن	٣٠٠٠	١	٢٠٠٠	٦٧	٠,٦٧	١	٥٠٠	١٧	٠,١٧	-	٥٠٠	١٧	٠,١٧	-

تابع جدول رقم ٦

البقاع	سنة	١٨٠٠٠	٢	١٠٠٠٠	٥٦	١,١٢	١	٦٠٠٠	٣٣	٠,٦٦	١	٢٠٠٠	١١	٠,٢٢	-
	شيعة	٧٠٠٠	١	٢٠٠٠	٢٩	٠,٢٩	-	٤٠٠٠	٥٧	٠,٥٧	١	١٠٠٠	١٤	٠,١٤	-
	دروز	٦٠٠٠	١	٣٠٠٠	٥٠	٠,٥	١	٢٠٠٠	٣٣	٠,٣٣	-	١٠٠٠	١٧	٠,١٧	-
	موارنة	٥٠٠٠	١	٢٠٠٠	٤٠	٠,٤	-	٢٥٠٠	٥٠	٠,٥	١	٥٠٠	١٠	٠,١٠	-
	ارثوذكس	٦٠٠٠	١	٣٠٠٠	٥٠	٠,٥	١	٢٠٠٠	٣٣	٠,٣٣	-	١٠٠٠	١٧	٠,١٧	-
الزهراني	شيعة	٣٣٠٠٠	٢	١٩٠٠٠	٥٨	١,١٦	١	١٠٠٠٠	٣٠	٠,٦	١	٤٠٠٠	١٢	٠,٢٤	-
	كاثوليك	٤٠٠٠	١	١٠٠٠	٢٥	٠,٢٥	-	٢٠٠٠	٥٠	٠,٥	١	١٠٠٠	٢٥	٠,٢٥	-
جزين	موارنة	١٢٠٠٠	٢	٦٠٠٠	٥٠	١	١	٤٠٠٠	٣٣	٠,٦٦	١	٢٠٠٠	١٧	٠,٣٤	-
	كاثوليك	٤٠٠٠	١	٢٥٠٠	٦٣	٠,٦٣	١	١٠٠٠	٢٥	٠,٢٥	-	٥٠٠	١٢	٠,١٢	-
مرجعيون	شيعة	٢٣٠٠٠	٢	٨٠٠٠	٣٥	٠,٧	١	١٢٠٠٠	٥٢	١,٠٤	١	٣٠٠٠	١٣	٠,٢٦	-
	سنة	٥٠٠٠	١	١٥٠٠	٣٠	٠,٣	-	١٠٠٠	٢٠	٠,٢	-	٢٥٠٠	٥٠	٠,٥٠	١
	دروز	٣٠٠٠	١	٢٠٠٠	٦٦	٠,٦٦	١	٥٠٠	١٧	٠,١٧	-	٥٠٠	١٧	٠,١٧	-
	ارثوذكس	٤٠٠٠	١	١٠٠٠	٢٥	٠,١٥	-	٢٥٠٠	٦٣	٠,٦٣	١	٥٠٠	١٢	٠,١٢	-
بشري	موارنة	١٠٠٠٠	٢	٤٠٠٠	٤٠	٠,٨	١	٢٠٠٠	٢٠	٠,٤	-	٤٠٠٠	٤٠	٠,٨٠	١
زغرتا	موارنة	٢٠٠٠٠	٣	١٠٠٠٠	٥٠	١,٥	١	٦٠٠٠	٣٠	٠,٩	١	٤٠٠٠	٢٠	٠,٦٠	١
صور	شيعة	٥٢٠٠٠	٤	٢٥٠٠٠	٤٨	١,٩٢	٢	١٧٠٠٠	٣٣	١,٣	١	١٠٠٠٠	١٩	٠,٧٦	١
النبطية	شيعة	٥٠٠٠٠	٣	١٦٠٠٠	٣٢	٠,٩٦	١	٢١٠٠٠	٤٠	١,٢	١	١٣٠٠٠	٢٦	٠,٧٨	١
بنت جبيل	شيعة	٣١٠٠٠	٣	١٠٠٠٠	٣٢	٠,٩٦	١	١٧٠٠٠	٥٥	١,٦٥	٢	٤٠٠٠	١٣	٠,٣٨	-
صيدا	سنة	٢١٠٠٠	٢	١١٠٠٠	٥٢	١,٠٥	١	٧٠٠٠	٣٣	٠,٦٦	١	٣٠٠٠	١٤	٠,٢٨	-
		١٠٥٨٠٠٠	١٢٨	٤٤٥٩٠٠	٤٢	٥٣,٩٤	٥٤	٤٢٥٠٠٠	٤١,٣	٥٢,٦٢	٥٣	١٧٧١٠٠	١٦,٧	٢١,٤٤	٢١

الصيغة الخامسة :

النظام الانتخابي المركب بمزيج من الاكثرية والنسبية

تقوم هذه الصيغة على تقسيم الانتخابات النيابية الى جزأين لا مرحلتين ، عبر اعتمادها في آن معاً شكلين انتخابيين :

الأول : ويعتمد مبدأ الأكثرية في الأقضية التي تعتبر الدوائر الانتخابية ، وذلك فيما خص مجموعة من المقاعد الموزعة طائفياً ومناطقياً . ولنفترض ان عددها يساوي ٨٦ مقعداً من اصل ١٢٨ (حوالي ثلثي عدد مقاعد المجلس النيابي) .

الثاني : ويتبع النظام النسبي في اختيار المقاعد الـ ٤٢ المتبقية في دائرة وطنية واحدة ودون توزيع لهذه المقاعد طائفياً .

تقويم الصيغة :

قد تحقق هذه الصيغة نموذجاً انتخابياً متقدماً في لبنان ، وخطوة مدروسة باتجاهين متكاملين لا متعارضين : تحقيق الانصهار الوطني المتدرج من جهة ، والحفاظ على حقوق الطوائف والمناطق من جهة اخرى ، وتمثيلها تمثيلاً حقيقياً .

وسيفرز هذا الاتجاه مع الزمن تيارات واحزاباً وطنية ذات مواصفات سياسية ، ولعل هذه الصيغة تشكلّ خطوة في طريق الغاء الطائفية السياسية ، الغاء متريثاً محدود الاضرار .

ولا تؤدي هذه الصيغة بالمقابل الى تقسيم النواب ما بين وطنيين ومناطقيين ، كما يقال ، ولا الى توزيعهم في طبقتين ادنى واعلى . فتجارب تطبيق هذا النظام في انحاء من العالم لم تفض الى ذلك ، كما لن يكون هناك اية مميزات قانونية تسمح بإيجاد تفاوت فعلي بين نواب الدائرة الوطنية ونواب الاقضية ، نعم ، ثمة تفاوت معنوي لا ضير فيه ، مقابل الايجابيات المرتقبة .

خلاصة :

لقد كان طرح اعتماد الدائرة الوطنية ـ كما جاء في مشروع الرئيس الهراوي ـ هو الأول من نوعه ؛ اذ تجاوز حدود المطالبة العامة المألوفة في برامج قوى واحزاب كثيرة الى حيث وضعها ، وفي لحظة سياسية مؤاتية ، في سياق نقاش عريض يبحث في امر قانون الانتخاب عشية انتخابات ١٩٩٦ ، وبملاحظة الهنات القاتلة التي اعترت هذا المشروع في ظل نظام اكثري للتمثيل ، انبرت هذه الدراسة ـ وفي اطار تشجيعها لفكرة الدائرة الوطنية ـ الى محاولة اثبات امكانية تطبيق نظام التمثيل النسبي في دائرة وطنية تبقي على التوزيع الطائفي والمناطقي ، وهكذا وجدت نفسها في سياق بحثي معقد بعد ان حاولت تطوير نظام الانتخاب الحالي دون المساس بموانع التطوير فيه كافة والتي من بينها بل على رأسها الطائفية السياسية .

وبنتيجة بحث الصيغ السابقة أمكن لنا تكوين قناعة مؤداها ان انتخابات بالاكثرية في دائرة بحجم الوطن ستؤدي بالضرورة الى اغفال تمثيل شرائح كبيرة من المجتمع اللبناني ، قد تقترب احياناً الى حدود حرمان ما يقارب نصف قوى هذا المجتمع وفاعلياته من الحضور داخل الندوة البرلمانية .

ان انتخابات على هذا الأساس ستفقد المشاركة الشعبية جدواها وأثرها ، وتحرم الممارسة الديموقراطية من بلوغ المقاصد التي من أجلها وجدت عندما تحولها الى اطار وشكل يمكن التحكم بحدوده ومساحته .

ويظهر بالمقابل ان النسبية هي القاعدة السياسية الأفضل التي يمكن لها التأسيس لحياة سياسية انتخابية متدامجة (بضميمة الدائرة الوطنية) دون الإضرار بعدالة التمثيل ، ولا يمكن الوقوف بالمقابل امام التوزيع الطائفي والمناطقي للمقاعد على انه عقبة يتعذر التكيف معها في هكذا نظام ، فقد توصلت الدراسة الى طرح صيغ تفك عقدة هذه الأشكالية او تمهد لذلك . ولو انّا لانرمي في الآن عينه حمل تطييف الحياة السياسية على محمل الرضا والقبول .

وبالعودة الى الصيغ التي انطوت عليها هذه الدراسة . . .

تحاول الصيغة الثانية المبنية على قاعدة التمثيل النسبي والدائرة الوطنية رسم توزيع افتراضي كامل للمقاعد النيابية بين لوائح متنافسة باعتماد طريقة هوندت ، وقد نالت كل واحدة منها نصيباً من الأصوات خولها الفوز بعدد من المقاعد وفق النظام النسبي ، وقد حافظت المقاعد مع ذلك على مسمياتها المناطقية والمذهبية . ولا يذهب بأهمية هذه الصيغة انها لا تفضي الى عدالة تامة في توزيع المقاعد ومحاباتها اللوائح الاقوى .

وتنتج الصيغ التالية مخارج متعددة اخرى ما بين اللوائح الفائزة في اختيار نصيبها من المقاعد . كمبدأ التمثيل النسبي بالاستناد الى الصوت الطائفي / المناطقي ، ناهيك عن الصيغة الأخيرة المبنية على اساس نظام انتخابي مختلط ، وهي المعتمدة في العديد من الدول .

ويمكن القول ، ان بعض النقد المساق الى الصيغ المطروحة يطال في الحقيقة الواقع السياسي والاجتماعي في لبنان الذي يستقطب اهتمام الباحثين للتقليل من حدة اعتلاله ، والذي تبدو المحصلة فيه ان اي اصلاح سياسي لا بد وان يطال اولاً الركائز التي يقوم عليها فساده والتي نرى الطائفية السياسية أولاها .

الفصل الثاني

الأحزاب في لبنان: بين الشرعنة والتقنين... اشكاليات الطائفي والسياسي

وجيه زغيب

مدخل

أصبح من المسلم به أن الأحزاب بوصفها مؤسسات سياسية - إجتماعية هي العمود الفقري للأنظمة السياسية في الديمقراطيات الحديثة التي تقوم أنظمة الحكم فيها على اساس المنافسة الحزبية القائمة على البرامج العامة الشاملة لمختلف نواحي الحياة في الدولة .

في لبنان لا تزال الاحزاب تخضع لقانون الجمعيات العثماني الصادر عام ١٩٠٩ . ولا شك في ان اخضاع الأحزاب لقانون يرعى اوضاع الجمعيات الرياضية والفنية والثقافية والعائلية والخيرية الخ . . . منذ ذلك التاريخ دون اي تعديل او تطوير يطاالان كل التحولات الكبرى في تاريخ لبنان المعاصر والحديث ، كما في العالم ، هو امر ان دل على شيء فإنما يدل على تخلف الحياة السياسية في لبنان بتداعيات تخلف النظام السياسي اللبناني بمجمله ، فكيف للحياة السياسية ان تخطو الى الامام في ظل نظام سياسي متخلف؟ !

ومن طريف المفارقات ان قانون الجمعيات المنوه به والذي ينظم فيما ينظم الأحزاب السياسية ، لا يعد تشريعاً شديد التخلف بالنظر الى تركيبة النظام السياسي اللبناني .

ان الحديث عن ضرورة سن تشريع عصري تنتظم في احكامه الحياة الحزبية لا يعدو كونه تبسيطاً للأمور من خلال انتقاء عبارات مسطحة ، يتجنب اصحابها سبر عمق الواقع اللبناني ومشكلاته ، وتلمس الجرح بطريقة علمية ، هدفها معالجته وليس تسكينه . وهذا ما نحاول تبيانه فيما يلي :

أولاً ـ المشكلة الطائفية :

من المفيد القول بداية ان الحديث عن الطائفية وربطها بالمسألة الحزبية عن طريق محاولات الايحاء بوجود علاقة ما بين الأحزاب اللبنانية او بعض هذه الأحزاب وبين الواقع الطائفي للنظام اللبناني ، ومحاولة تصوير هذه الأحزاب على انها مساهم أساسي في خلق هذا الواقع ، هو في الحقيقة ، قول مردود ؛ كونه في أحسن حالاته يشكل تعاطياً مع النتائج ، بعيداً عن الأسباب ، أو بعبارة أدق ، هو محاولة تفسير لظاهرة الطائفية بعيداً عن أسبابها الحقيقية ، فالعلة الطائفية انما يتحمل النظام السياسي الطائفي وزرها اولاً ؛ نظراً الى تركيبة هذا النظام القائمة على اساس المحاصصة والتوزيع الطائفي ، فكان من الطبيعي ان ينعكس هذا الواقع على كل نواحي الحياة السياسية ، ومن ضمنها تشكيل الأحزاب .

ولعل الحجة الأساسية فيما قلنا ان تأسيس الدولة كمنظومة سياسية تشريعية متكاملة ، بدءاً بالنظام التأسيسي لها ، وصولاً الى القرارات الادارية فيها ، هو عمل سابق على تأسيس الأحزاب ، بل هو الواقع والاطار العام والبيئة التي تنشأ فيها الأحزاب ؛ ولذلك وبما ان النظام السياسي للدولة اللبنانية هو نظام طائفي ، فلا بد ان تتأثر الأحزاب اللبنانية بأطر هذا النظام في حركتها ، وبالتالي ، فإن الخلل في دور الأحزاب اللبنانية يرجع الى خلل في مجال عمل هذه الأحزاب ، أي في المسرح السياسي المتمثل بالنظام وليس في التركيب البنيوي للأحزاب . وهكذا ، فإن البحث لا بد أن ينصب على معالجة العلة في النظام السياسي ، لا محاولة تقنين نتائجها .

ثانياً ـ الممارسة السياسية والممارسة الحزبية :

تتحكم الممارسة السياسية في لبنان بالأطر والاعتبارات الطائفية حتى داخل مؤسسات الدولة ؛ والسبب في ذلك يعود للذهنية الطائفية المتأتية عن نظام «الكوتا» وتوزيع الحصص طائفياً ، وفي هذه الممارسة استبعاد مطلق للأحزاب بوصفها حالات جماهيرية ، عن المشاركة في ادارة دفة الحكم ، فالنظام اللبناني لا يعترف اصلاً بالاحزاب لا سيما وان الدستور اللبناني لا يقيم الحياة السياسية على أسس حزبية ، بل انه لا يشير حتى الى وجود الأحزاب . وهنا ، يتبادر فوراً للذهن تساؤل هو : هل ان مجرد صدور تشريع جديد للأحزاب ينهي مشكلة النظام السياسي في لبنان حتى لو بدا هذا التشريع جملة نصوص لا تمت الى مجمل الناظم القانوني والسياسي والاجتماعي بأية صلة؟

لسنا هنا في وارد مناقشة الممارسة الحزبية على المستوى الداخلي للأحزاب اللبنانية وما اذا كانت صحيحة أم لا ، لكن الواضح ان هذه الممارسة تختل على المستوى الوطني العام عندما تصطدم بحوائط التوازن الطائفي والحصص المحددة طائفياً واقطاعياً من مؤسسات الدولة . وهنا ايضاً تساؤل آخر يبرز ، وهو هل ان صدور قانون للأحزاب يعني إقامة الممارسة السياسية على أسس حزبية؟ واذا كانت الاجابة ايجاباً ، كيف تستطيع الأحزاب اللبنانية (اللاطائفية) ان تدخل المعترك السياسي اللبناني الطائفي !؟

كيف يمكن لحزب لبناني (لا طائفي) ان يعد للانتخابات الرئاسية كادراً غير ماروني من كوادره؟ وكيف يطرح برنامجاً لحكومة ظل برئاسة غير سني؟ وكيف يرشح لرئاسة مجلس النواب احداً من نوابه غير الشيعة؟

بأية ذريعة يبرر حزب (لا طائفي) مشاركته في تطييف المؤسسات والمناصب داخلياً تجاه محازبيه؟

لما كان النظام السياسي اللبناني قائماً على جملة توازنات فيها من الغرابة ما يجعله نظاماً فريداً لا ينتسب الى أي نموذج معروف في انظمة الحكم ،

فهو كما يصفه الدكتور محمد المجذوب «نظام سياسي غريب عجيب ووحيد فريد ومدهش ، يستعصي على كل تصنيف ، ويتمرد على كل تحليل ، واذا كان الدكتور Van Zealand الخبير الاقتصادي ورجل الدولة البلجيكي قد اعترته الحيرة لدى اطلاعه على سير نظامنا المالي والاقتصادي ، فلم يجد من نصيحة يزودنا بها سوى نصيحة الاستمرار في ما نعمل وعدم التفكير في التغيير ، فإن نفس الحيرة أصابت الباحثين والمفكرين السياسيين والاجتماعيين الذين خاضوا نفس التجربة في محاولة فهم نظامنا السياسي» [١] .

وفي موضع آخر يقول د . مجذوب : «قام الاستاذ كلود Donance ، أحد اساتذة كلية الحقوق في جامعة القديس يوسف بنفس المحاولة ، وانتهى الى نفس النتيجة والفكرة ، لقد استعرض مختلف النظريات الدستورية والقانونية المعروفة ، ودرس مختلف مفاهيم الديمقراطية السياسية ، علّه يجد وصفاً دقيقاً وصحيحاً لنظامنا السياسي ، فلم يعثر على شيء ، واضطر في نهاية المطاف الى تبني النظرية التي استمد منها الاستاذ هدسون فكرة توازن القوى» [٢] .

ان الخلل الأساسي يكمن في عدم اضطلاع الأحزاب اللبنانية بدورها السياسي الحقيقي من خلال المؤسسات الدستورية ، وعدم الاعتراف لها بالحق بالقيام بهذا الدور .

سبقت الإشارة الى ان الدستور اللبناني لا يعترف بوجود الأحزاب في الحياة السياسية اللبنانية ، ولا يشير اليها في نصوصه .

جل ما يحتويه الدستور اللبناني في هذا الشأن هو نصه على «حرية تأليف الجمعيات . . ضمن دائرة القانون» في المادة ١٣ منه .

---

(١) د . محمد المجذوب ، « الاحزاب السياسية والانماء» . ورقة مقدمة الى ندوة الدراسات الانمائية : «العملية الانتخابية والديمقراطية في لبنان» ، إشراف :د .رياض الصمد ود .سمير صبّاغ ، العدد ٣١ ، ١٩٧٨ ، ص٥٦ ـ ٥٧ .

(٢) المرجع السابق ، ص ٣٦

من هنا ، تبرز الضرورة الملحة لارساء الحياة السياسية في لبنان على اساس من الديمقراطية القائمة على المشاركة الحزبية في صنع القرار السياسي عبر المؤسسات الدستورية ؛ بحيث تنتفي النظرة السلبية الى الأحزاب والتي تكرست على مستويين :

ـ الأول ، في تعاطي الدولة مع الظاهرة الحزبية بطريقة سلبية .

ـ الثاني ، في النمط الذي كرسته الحرب اللبنانية وطبعت به الظاهرة الحزبية ؛ بحيث أصبح مفهوم «حزب» مرادفاً لمعنى «ميليشيا» .

ان اعرق الديمقراطيات في العالم تقيم عملية الحكم والتمثيل السياسي على اساس الحزبية . فالأحزاب تسهم في تكوين الارادة السياسية والتعبير عنها[١] هذا فضلاً عن كون الحركة الحزبية في الأصل ـ بالمعنى الديمقراطي ـ تهدف وتساهم في تنظيم المواطنين وتمثيلهم[٢] .

يقودنا هذا الى ضرورة تنظيم الحياة السياسية في لبنان على أسس حزبية ، وليس تنظيم الأحزاب السياسية اللبنانية من خلال تشريع يدجنها في الإطار العام للنظام السياسي اللبناني .

وهكذا ، يصبح تقنين الحياة الحزبية على خلفية مدروسة هدفها قيام أحزاب ذات توجهات محسوبة ومحددة سلفاً ، تتضاءل معها اهمية هذه الأحزاب ؛ لانها لا تعدو كونها تجويفاً للديمقراطية .

ان اخطر ما في المشاريع التشريعية المقترحة للحياة الحزبية في لبنان هو وسم كل من الأحزاب العاملة بسمة النظام اللبناني ، وجعل الحزب صورة مصغرة عن صيغة هذا النظام .

في حين ان نشأة الأحزاب في الأصل تستند الى فكرة ضرورة التأثير على السلطة ان لم نقل تغييرها بالطرق الدستورية .

---

١ ـ المادة ٢١ من دستور جمهورية المانيا الاتحادية بنفس المعنى .

٢ ـ المادة ٣ من دستور المملكة المغربية لعام ١٩٧٠ .

ثالثاً ـ الأحزاب الطائفية والأحزاب العقائدية الدينية

ثمة علاقة جدلية بين الطائفية والنظام السياسي اللبناني . فأولى علل هذا النظام هي الطائفية كما سبق وذكرنا كما ان النظام نفسه ، يعيد بدوره انتاج الطائفية بصيغ مختلفة وديناميكية ؛ لهذا ، فإنه من الاجحاف زج الأحزاب السياسية في هذه الجدلية وإعتبارها مسؤولة عنها .

أما الأحزاب بالمفهوم العقائدي الديني فهي ليست احزاباً طائفية ، بل انها احزاب سياسية . تقوم على مفاهيم عقائدية واجتماعية ، تنبع من الرسالات السماوية . وهي اذ تقدم الحلول من خلال برامجها (من وجهة نظرها) لمختلف القضايا العامة في الدولة فإنها لا تختلف في شيء عن الأحزاب المستندة الى ايديولوجيات فلسفية وسياسية وضعية . وطالما ان الحزب ، أي حزب ، ينطلق من مجموعة قيم تمثل عقيدته فلا يمكن منعه من ممارسة العمل السياسي الديمقراطي .

إن المشكلة تكمن في قيام النظام اللبناني على اساس توازن القوى .[١] حيث تدخل في المعادلة جملة توازنات طائفية ، اقطاعية ، عشائرية ، تنجم عنها الصيغة السياسية للنظام اللبناني بمفرداتها الفريدة ، كالمشاركة والتوازن الطائفي ، والعيش المشترك الخ . . . هذه الصيغة التي تكرس انتماءً «وسيطاً بين المواطن والدولة هو الانتماء الطائفي الذي يؤسس ولاءً للطائفة ، قد يتقدم احياناً على الولاء للوطن لدى البعض ، أو بمعنى أصح ، يؤسس لولاء طائفي ـ وطني .

ولما كانت الأحزاب هي مؤسسات سياسية ، أساسها الاحتجاج على هذه الصيغة والعمل لأجل نقضها ، فإنه من غير المنطقي الزام هذه الاحزاب بتبني نفس الصيغة ومراعاتها في هيكلياتها واعضائها وطريقة الانتساب اليها .

انه من غير المقبول ان تصبح الأحزاب في عملها وتركيبتها اجتراراً للنظام اللبناني ، واعادة انتاج لصيغته في التوازن الطائفي من خلال

١ـ د . محمد المجذوب ، مرجع سابق ، ص ٥٨ .

تشريعات تضع القيود على ممارسة العمل الحزبي ، وعلى التحزب اصلاً ، وهو ما نجده في اقتراحات ومشاريع تدعو الى فرض توزيع طائفي على الأحزاب في اختيارها للمنتسبين او القائمين عليها ، وهو ما ينسحب حكماً على رؤاها ومفاهيمها .

ان ذريعة إلغاء الطائفية والشكوى من النظام الطائفي ، لا تتفق مطلقاً ، بل هي تتعارض تماماًمع عملية تطييف الاحزاب وجعلها تجمعات طائفية متعددة مصطنعة . إن في ذلك طعنة للديمقراطية في الصميم .

فمن جهة أولى ، لا تنشأ الاحزاب والأنظمة الحزبية بمرسوم ولا بارادة فرد واحد ، بل هي وليدة الظروف الاجتماعية والحاجات الشعبية[١] ، في اطار مفاهيم ورؤى سياسية واجتماعية .

وليس المجتمع اللبناني وحده يتسم بسمة التعدد الطائفي ، بل كثيرة هي المجتمعات التعددية . أما الصيغة السياسية لحكم المجتمع اللبناني ، فهي فريدة حقاً ونعتقد ان المستفيدين من هذه الصيغة لم يجدوا وسيلة الا توسلوها بهدف ترميمها واستمراريتها ، حتى وصل بهم الأمر الى فكرة تقييد العمل الحزبي عن طريق تطييف الاحزاب بذريعة الوصول الى الغاء طائفية النظام .

ومن جهة ثانية ، ليس تقييد العمل الحزبي الا تجاوزاً فاضحاً للمبادئ المكرسة في الاتفاقيات الدولية ، والاعلان العالمي لحقوق الانسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والاجتماعية . . وتجاوزاً لمبادئ الديمقراطية . فحق تأليف الأحزاب والانتساب ـ غير المشروط ـ اليها «هو من الحقوق الأساسية التي تنم عن قيام الديمقراطية قياماً صادقاً اذا ما كانت هذه الديمقراطية مبنية على الاقرار بالحريات السياسية . . ان كل قيد يكون من اثره أن يرفع حاجزاً أمام حرية تأليف الأحزاب ونشاطها لا يعني الا انتقاصاً للديمقراطية الحقة»[٢] .

١ـ المرجع السابق نفسه .

٢ـ د . ادمون رباط ، «الوسيط في القانون الدستوري» ، ج٢ ، مرجع سابق ، ص ٧٤١ .

إن حرية الرأي وحرية التعبير عنه هما من أبسط الحريات التي كرستها مبادئ الديمقراطية ، وليست حرية العمل الحزبي والانضمام الى الاحزاب إلا شكلاً من اشكال التعبير عن الرأي ونشره ، عن طريق ممارسة حق تأليف الجمعيات والأحزاب ، والذي يفترض ان ثمة اقراراً في الدولة بحق المواطنين في ممارسة حقوقهم السياسية[1] ، خصوصاً وان الحزب هو التجلي الفعلي للتعبير الجماعي عن المفاهيم والعقائد والآراء ، بوصفه اجتماع اشخاص يعتنقون العقيدة السياسية نفسها ، كما عرفه بنجامان كونستان .

وفي اعتقادنا ان الهدف الكامن وراء محاولة تمرير مشاريع تتضمن في أحكامها نصوصاً تفرض التعدد الطائفي ضمن الحزب الواحد ما هو الا محاولة لتكريس وتثبيت نظام الكوتا الطائفية ، وارساء لمبدأ التوزيع الطائفي في مختلف نواحي الحياة السياسية والإجتماعية ؛ بحيث يتعذر على الأحزاب السياسية ، بوصفها أدوات تغيير ، إجراء أي تغيير بعد ان تصبح هي نفسها غارقة في مستنقع الطائفية .

ان الدرس الحقيقي لهكذا نصوص يثبت ، بما لا يقبل الشك قصورها وتخلفها على المستوى العلمي ؛ اذ لا شرعة حقوق الانسان ، ولا العهد الدولي الخاص بالحقوق السياسية والمدنية والاجتماعية ، ولا الاتفاقيات الدولية ، ولا حتى الأعراف والنصوص الداخلية ، تمنع مواطناً من الانتساب لحزب بسبب انتمائه الطائفي . أو تدفع آخر للانتساب الى حزب لا يؤمن بمبادئه ، لتوفير التنوع الطائفي ، ان التنوع الطائفي أصلاً غير مفترض داخل الأحزاب ؛ لأن الأحزاب هي ردة على الطائفية ، خصوصاً في لبنان ؛ حيث النظام الطائفي سابق في وجوده على أية تجمعات سياسية أو حزبية .

ولسنا نرى في مشروع لتقييد العمل الحزبي بهذه الطريقة ، مع كل ما فيه من مخالفات للحريات والحقوق الأساسية المكرسة عالمياً ، الا سبيلاً

١ـ المرجع السابق نفسه

للتضييق على الأحزاب العقائدية الدينية بأسلوب يخفي اللامساواة الحقيقية بين الطبقات والاحتكار المطلق لحرية الرأي والتعبير والتنظيم ، اي المساواة الفعالة في المجتمع الحديث والتي يترتب عليها نتائج سياسية مباشرة حيث يصبح الصراع بين الدين والدولة . . ايديولوجية تبرر ضرب حرية الاعتقاد الاساسية ، ووسيلة للتغطية على انعدام هذه الحرية في الواقع والممارسة[1] .

ان التعاطي الرسمي السلبي من قبل الدولة مع الأحزاب العقائدية الدينية واعتبارها أحزاباً طائفية قد تكون احدى نتائجه دفع هذه الاحزاب الى خيارات ليست مطروحة في برامجها ؛ اذ قد تجبر ـ وفق المنطق الطبيعي للأمور ـ على القيام بردة فعل ، قد تترافق «بممارسة طائفية وبغيرة حقيقية على الذات وبالتعصب ورفض الحوار بين الأديان ، بما في ذلك الأديان أو العقائد الحديثة للنخبة ، كنوع من التحدي للطرف الذي يشعر كما لو كان مهدداً بالانكفاء الى موقع الأقلية السياسية . واذا كانت دولة النخبة العصرية متسامحة مع الأديان وضامنة لحريات الاعتقاد الديني فلأنها ليست مهددة ابداً على هذا الصعيد»[2] .

ان مفهوم الديمقراطية يتعارض تماماً ، بل يتناقض مع فكرة تقييد حرية الاعتقاد ، والتعبير عن الرأي ، وتأليف الجمعيات ، والانتساب اليها ، عبر ما يعرف بالعمل الحزبي السياسي فمبرر وسبب وركيزة الديمقراطية هو التعدد والتنوع ، والاختلاف الفكري والعقائدي في الصراع والمنافسة في الأطر الحضارية السليمة» . فالجماعة تتكون من قوى اجتماعية وسياسية وثقافية متعددة ومتعارضة بالضرورة ، وإلا لما كان هناك حاجة لا للسياسة ولا للثقافة[3] .

من هنا ، فإن عملية تحديث النظام اللبناني تفترض أولاً حجب الاعتبارات الطائفية ، ومنع تداخلها مع الممارسة السياسية ، وعدم تأثيرها

١ـ د . برهان غليون ، «المسألة الطائفية ومشكلة الاقليات» ، بيروت ،دار الطليعة ، ١٩٧٩ ، ص١٣ .
٢ـ المرجع نفسه .
٣ـ المرجع السابق نفسه ، ص ١٠٧ .

في عمل المؤسسات الدستورية والسياسية للدولة ، بحيث ان انشاء نظام ديمقراطي جديد بكل معنى الكلمة يستوجب «تحديد التمايزات العمودية والغاءها وكسر الحدود الطائفية ، فلا تقوم الوحدة الاجتماعية ، اذن ، على ازالة كل تمايز ونزاع ، لكنها تقوم على تحويل التمايز من تمايز قاطع يشق المجتمع الى جماعات كاملة الاختلاف ، تمنع أي حراك ، وتجعل الصراع على السلطة صراعاً ميكانيكياً ، عصبوياً ، الى تمايز قائم على النزاع من أجل نموذج أو مثال واحد يحتذى[1] .

وعليه ، فإن التضييق على الأحزاب العقائدية الدينية ليس الا خنقاً للحريات الأساسية التي أصبحت مكرسة «بطريقة تجعل المناقشة فيها ضرباً من مناقشة البديهيات» .

فالأحزاب العقائدية الدينية هي احزاب بكل معنى الكلمة ، شأنها في الممارسة السياسية شأن الأحزاب المستندة الى عقائد وضعية . والإختلاف هنا هو في مصدر العقيدة التي انشئ الحزب على ضوئها . فالاولى ترجع الى الرسالات السماوية فتستقي منها الأفكار والتعاليم والقيم وتحاول تجسيد ذلك عبر الممارسة الحزبية الديمقراطية ، بينما الثانية تستند الى تعاليم انسانية واضعوها من البشر ، وتحاول ايضاً تجسيد القيم التي تتبناها من خلال العمل الحزبي .

و الحقيقة التي لا غبار عليها هي ان «الطائفية ليست الدين ولا التدين ، انما هي بعكس ذلك تماماً ،اخضاع الدين لمصالح السياسة الدنيا ، سياسة حب البقاء والمصلحة الذاتية والتطور على حساب الجماعات الاخرى . في حين ان الدين هو اكبر سد ضد الطائفية[2] .

انها خطوة فريدة تلك التي يخطوها مروجو هذا المشروع الذي يهدف الى خنق الحياة الحزبية ، خطوة كبيرة بلبنان الى الوراء ، لم تجرؤ حتى الملكيات المطلقة على القيام بها . فمسألة الحريات السياسية ، ومنها حرية

١ـ المرجع نفسه ، ص١٧ـ١٨ .

٢ـ المرجع نفسه ، ص ٢٠ ـ ٢٢ .

تأسيس الأحزاب والانضمام اليها صارت من المسلمات .

وفي نظرة الى أعرق الديمقراطيات الغربية نجد الأحزاب العقائدية الدينية تمتعت على مرّ التاريخ بالحرية والمساواة مع سائر الاحزاب الاخرى ، ولم تتعرض للمنع أو القمع . ففي البلاد الواطئة ، حيث تأثير الكنائس والفرق الدينية كان كبيراً دائماً ، تكوّن الحزب المناهض للثورة بفضل اتباع كالفن ليقاوم الحزب الكاثوليكي المحافظ ، وفي سنة ١٨٩٧ قامت فئة من البروتستانت المتزمتين ، فأنشأت حزب المسيحيين التاريخيين احتجاجاً على تعاون الكاثوليك والمناوئين للثورة ، وتدخلت منظمات كاثوليكية ان لم نقل الاكليروس بالذات ، مباشرة في خلق اللجان المدرسية الكاثوليكية لمقاومة قوانين البؤس الصادرة سنة ١٨٧٩ حول التعليم العلماني ولحماية التعليم الديني ، وذلك في كل البلاد البلجيكية .

وعملت هذه اللجان على سحب كل الاولاد من المدارس الرسمية وزيادة المدارس الحرة ، وفي سنة ١٨٨٤ تحولت هذه اللجان الى فروع محلية للحزب الكاثوليكي الذي اصبح من اقوى الأحزاب تنظيماً في اوروبا . . . وتجب الاشارة الى الدور المساعد للجمعية الكاثوليكية للشبيبة الفرنسية (A.C.J.F) ، وفروعها المختلفة المتخصصة (الشبيبة العامة المسيحية ، والشبيبة الطلابية المسيحية ، والشبيبة الزراعية المسيحية) فهي ان لم تتدخل كمؤسسة فإنها قدمت الكادرات والمناضلين من الحزب ، سواء على المستوى الوطني أو على المستويات المحلية . ويبدو ان حزب العمل الكاثوليكي Action Catholique لعب دوراً مشابهاً ولكن تدخل الاكليروس كان مباشراً في الغالب[1] وكذلك كان الحال في المانيا .[2]

وجدير بالذكر ، ان الايديولوجيات الدينية لعبت دوراً هاماً في انشاء الاحزاب والنظام الحزبي في اوروبا . ففي البلاد الواطئة مثلاً انقسم الاتجاه المحافظ الى حزبين ، هما حزب المحافظين الكاثوليك ، وحزب المحافظين البروتستانت الذي انشق عنه فيما بعد حزب المسيحيين التاريخيين .

١ـ موريس ديفرجيه ،« الاحزاب السياسية» ،بيروت ، دار النهار ، ١٩٨٣ ، ص١٤ ـ ١٥ .

٢ـ المرجع السابق نفسه

أما على صعيد الممارسة فقد اتخذت العقيدة لدى بعض الاحزاب المعاصرة طابعاً دينياً ، يعطي هذه الأحزاب سيطرة مطلقة على حياة المنتسبين اليها [1] .

ان الاشارة هنا الى وجود مثل هذه الأحزاب في الغرب ليست من قبيل التبرير لقيام أحزاب طائفية ، بل هي تأكيد لفكرة التفريق بين الأحزاب الطائفية والأحزاب الوطنية على مستوى الممارسة . فالأحزاب المنوه بها في الغرب تحمل عناوين دينية الا ان ممارساتها السياسية بعيدة عن الطائفية ، وبالتالي ، فلا مبرر لقمع الاحزاب الوطنية في لبنان بذريعة التسمية أو اللون الغالب لمحازبيها .

ان الحديث عن قيام احزاب (لا طائفية) يكرسها قانون جديد بالصيغة المطروحة ـ أي فرض التعدد الطائفي في قيادة الحزب ـ يشكل اعادة انتاج لقاعدة ٦و٦ مكرر [2] .

في حين ان المطلوب للحد من الوازع الطائفي وإضعاف الشعور المذهبي ليس حظر العمل الحزبي على الأحزاب العقائدية ، بل المطلوب هو مراقبة برامج وخطط الاحزاب ، حتى اذا ما تبين ان هذه البرامج تمس الحياة الديمقراطية والسياسية القائمة على أساس احترام الآخر في رأيه وعقيدته ومذهبه وفكره من خلال محاولات الغائه وفرض عقيدة ما بالعنف جرى حظر هذه البرامج وحظر عمل الأحزاب التي تعتنقها وتمارسها . [3] المهم هو عدم استنفار العقائد الدينية في التحريض الطائفي والمذهبي ، وعدم استثارة العصبيات الدينية في العمل السياسي ، وبمعنى مباشر ، ان صيغة المراقبة يجب ان تطال فقط اسلوب عمل الحزب لبلوغ أهدافه . فيحظر عمل الاحزاب التي تدعو الى العنصرية أو المذهبية ، أو تحاول بلوغ ذلك بالعنف .

١ـ المرجع السابق نفسه ، ص ٣ .

٢ـ انظر : محمد فنيش (النائب) ،مقابلة ، الحوادث ٣/ ٣/ ٩٥ .

٣ـ انظر : ، كريم مروة (نائب الامين العام للحزب الشيوعي اللبناني) ،مقابلة ، نداء الوطن ٢١/ ٢/ ٩٥ ، وانعام رعد (رئيس الحزب السوري القومي ـ المجلس الاعلى) ، مقابلة ، نداء الوطن ٧/ ٣/ ٩٥ ومنير الحاج (النائب السابق لرئيس حزب الكتائب اللبنانية) ،مقابلة ، ندا‌ء الوطن ،٨/ ٤/ ٩٥ .

إن مفهوم الديمقراطية لا يمنع قيام احزاب يتم وصفها بالفئوية ، من ناحية الانتماء لا الممارسة ؛ بسبب غلبة لون ديني معين على المنتسبين اليها . ولذلك ، فإن محاولات قمع مثل هذه الأحزاب التي تعمل في الإطار الديمقراطي ستحول هذه الاحزاب من سند للديمقراطية البرلمانية الى خصم موضوعي لها [1] .

الأهمية كل الأهمية تكمن في برنامج الحزب وطرحه السياسي ، وهذا ما تجب المحاسبة على أساسه . أما محاسبة الحزب بالاستناد الى انتماء محازبيه لأي من الطوائف ، ومحاولة حظره على هذه الخلفية ، فلا يمكن وصفها الا بالتمييز على أساس الدين والطائفة ، وهو ما حرمته كل الاتفاقيات الدولية ، وفي مقدمها الاعلان العالمي لحقوق الانسان ، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية .

ان ارساء المساواة في لبنان لا يكون بممارسة القمع وخنق الحريات السياسية ، بل في ضمانة هذه الحريات .

ليس قانوناً وطنياً ذلك الذي يكون محوره التوزيع العددي الطائفي الملزم داخل الأحزاب ، في حين يترك ذكر أهم المبادئ التي يجب أن يضمنها ويكرسها . فأين النص على صيانة حرية الرأي والمعتقد السياسي ؟ أين النص على صيانة الطرق الديمقراطية لتداول المسؤوليات في الأحزاب؟ أين النص على عدم السماح بمس حرية الأحزاب والنص على احترام دساتير الاحزاب لدستور الدولة؟

١ـ رغيد الصلح ، مقابلة ، الحياة ٣/ ١/ ١٩٩٥ .

خلاصة

ضرورة هي إقامة الحياة السياسية في الدولة اللبنانية ومؤسساتها الدستورية على أسس ديمقراطية صحيحة تضطلع فيها الأحزاب بدور ريادي على مستويات التمثيل الديمقراطي .

وهذه الضرورة ، لا ينبغي أن تشكل مدخلاً لتعميق التصدعات الاجتماعية في لبنان بهدف ترسيخ المعادلات والتوازنات الراهنة في صيغة النظام الطائفي الحالي . فالطائفية لا يمكن أن يكون المدخل الى الغائها عن طريق تكريسها في المؤسسات السياسية التي تشكل نقيضاً لها ، أي الأحزاب السياسية التي تشكل صيغة لتنظيم الجماعات واطلاق ارادتها في البناء الوطني ، إن على المستوى السياسي أو الإقتصادي أو الإجتماعي ، خصوصاً وأن هذه الأحزاب ليست إلا مؤسسات ديمقراطية ، تتم بواسطتها المساهمة الشعبية في ادارة الشؤون العامة للدولة والأمة . وبقدر ما تكون الممارسة الحزبية عريقة وحرة لدى شعب من الشعوب ، بقدر ما يكون هذا الشعب يعيش ديمقراطية حقة . فالانتظام الحزبي هو رديف للممارسة الديمقراطية ، من هذا المنطلق ، يلاحظ أن النظام في لبنان أسهم على العكس من ذلك بإرساء التفكك السياسي والإجتماعي[1] .

والمسؤولية كل المسؤولية عن ذلك تقع على عاتق هذا النظام ؛ الذي ما فتئ المستفيدون منه يحاولون اعادة إنتاجه بصيغ مختلفة ، تحمل في طياتها ذات المضمون الفاسد . فليست مشكلة لبنان ولا ميزته التعدد الطائفي والديني ، بل المشكلة هي الممارسة الطائفية للنظام التي أدت الى تأسيس الفيدرالية الطائفية والدينية اللبنانية ، والسعي الدؤوب لدى أرباب هذا النظام الى تطويره وتأبيده[2] .

وحل المشكلة لا يكون بضرب الحياة الحزبية وشلها . فالدولة اذا ما

١ـ أنظر : برهان غليون ، «المسألة الطائفية ومشكلة الأقليات» ، مرجع سابق ، ص ١٢٤ وما بعدها

٢ـ انظر : د . رياض الصمد ، «المؤسسات الاجتماعية والسياسية في الدولة الحديثة : النموذج اللبناني» بيروت ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتزيع ،١٩٨٣ ، ص ١٨٨

ارادت التدخل لتقويم الحياة السياسية في لبنان ، يجب أن يكون تدخلها بالشكل الذي لا يبقى على القاعدة القديمة في حل القضايا بإبقائها من دون حل[1] . فالأزمة هي في الذهنية الطائفية المستحكمة في الأداء السياسي وطبع عمل المؤسسات الدستورية بهذا الطابع . فهل يكون الحل بنقل أزمة النظام الى وسائط التغيير لتصبح معتلة بنفس العلة؟

ان فرض التوازنات الطائفية داخل الأحزاب ، تجعل من هذه الأحزاب صورة على شاكلة النظام اللبناني ، كما سبق شرحه ، وتجعل الإنتساب الى الأحزاب يستلزم ما يشبه الترخيص اللاحق ؛ بحيث تصبح مخالفة قواعد التوازن الطائفي داخل الحزب السياسي مما يستوجب سحب الترخيص منه عن طريق حظره أو الادعاء لدى القضاء لأجل حله بسبب المخالفة المذكورة . والقضاء الذي لا يمكنه الا تطبيق القوانين لن يكون بإمكانه الا الإستجابة لطلب السلطة السياسية في هذا الشأن ؛ لأنه محكوم بوجود نص قانوني يلزم الأحزاب بمراعاة التوازن الطائفي تحت طائلة الحل .

إن فرض قانون قمعي يعني ان الحرية تتقلص ، وما يقال عن قانون في هذا الجو قد يكون للتضييق ، الأمر الذي يشيع تخوفاً على الحريات[2] .

بعد كل الذي ذكر يمكننا الاقتناع بنتيجة على قدر من الأهمية ، تقوم على فكرة ابقاء الحال على ما هي عليه اذا كانت احكام القانون الموعود سوف تفقدنا مزايا قانون الجمعيات العثماني ، دون ان تعوض جوانب النقص فيه بنصوص أكثر تطوراً وتقدماً .

١ـ المرجع السابق نفسه .

٢ـ أنظر ، شكيب قرطباوي (نقيب المحامين) ، مقابلة ، النهار ٢/١٠/١٩٩٧

الفصل الثالث

اللامركزية الادارية في لبنان: الخيارات والمشاريع المطروحة

وجيه زغيب

مدخل

الادارة هي نشاط منظم هدفه تنفيذ سياسات معينة ، وهذا النشاط هو سمة المجتمع البشري على مر التاريخ ، وقد اتخذ صوراً وانماطاً متعددة ومتغيرة بتغير مفاهيم الأطر الاجتماعية ، لا سيما بتغير مفهوم الدولة من الدولة الحارسة الى الدولة المتدخلة ، وبذلك تعددت أساليب التنظيم الاداري ، فأخذت كل دولة بما يتفق من هذه الأساليب مع أهدافها وظروفها .

واللامركزية الادارية هي تنظيم اداري في الدولة ، يقوم على اعطاء صلاحية التقرير لهيئات محلية تتمتع بنوع من الاستقلال المالي والاداري وبالشخصية المستقلة عن الدولة ، وتنبثق هذه الهيئات عن الجماعات المحلية بواسطة الانتخاب ، فتمثلهم وتعمل لحسابهم وبإسمهم .

وتقوم اللامركزية الادارية على مفهوم في التنظيم الاداري ، يتركز على محورين اساسيين ، يتفرعان من مبدأ استقلالية الهيئة المحلية :

ـ الأول : تمتع الهيئة المحلية بالشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية السلطة المركزية .

ـ الثاني : وجود اختصاصات تباشرها الهيئة المحلية بارادتها وامتلاك حق المبادرة في صدد تلك الأعمال .

وهذا يستوجب بالضرورة توفر موارد مالية خاصة بالوحدة المحلية واستقلال هيئة موظفيها ، وتمتعها بحق سن القوانين الفرعية والتنظيمات اللازمة لاجل اضطلاعها بمهامها الادارية ، على ان استقلال الهيئة المحلية لا يعني تحلل وانقطاع كل علاقة بينها وبين السلطة المركزية . فالعلاقة بين الوحدات المحلية والسلطة المركزية تبقى قائمة عن طريق ما يعرف بسلطة الوصاية التي تمارسها هذه على تلك ، لضمان حسن القيام بالوظيفة الادارية من جهة ، وللحفاظ على وحدة الدولة من جهة اخرى ، وتقتضي سلطة

الوصاية الادارية هذه ان تمارس السلطة المركزية نوعاً من الرقابة على الهيئات المحلية ، كحق التفتيش ، وحق التصديق على بعض القرارات مثلاً .

والوصاية الادارية تتميز عن الرقابة الادارية التي تمارسها السلطة المركزية على عمالها وموظفيها في المناطق والمرتبطين بها مباشرة برباط التسلسلية ، فالرقابة الادارية تفترض اشرافاً مباشراً من السلطة المركزية على التابعين لها يمنح هذه السلطة الحق بالتوجيه والمراقبة والتأديب ، وهو ما لا يتوفر لها ، بموجب سلطة الوصاية .

من اهم ميزات اللامركزية الادارية انها اكثر تلبية لحاجات ومتطلبات المناطق ؛ كونها تضع سلطة التقرير على تماس معها ، ما يجعل هذه السلطة اكثر ادراكاً لتلك الحاجات ، و اكثر فعالية ومرونة في تلبيتها .

وهنا تكمن اهمية التفريق بين الادارة المحلية والحكم المحلي ، فبينما الأولى هي اسلوب من اساليب التنظيم الاداري داخل الدولة ، فإن الثاني هو اسلوب من اساليب التنظيم السياسي ، يتجلى فيه الاستقلال التشريعي والاداري والقضائي في كل منطقة في اطار الدولة الاتحادية ، وهذا ما يعرف باللامركزية السياسية .

اما أهم محاذير اللامركزية الادارية ، فهو خطورة تحولها الى لامركزية سياسية اذا تمتعت الهيئات المحلية بحريات واسعة ، وبامكانات هامة ، ولم تقيد بضوابط ملزمة لها على البقاء في اطار مركزية سياسية صارمة ، ويزيد من هذه الخطورة وجود تلون سياسي وثقافي حاد داخل المجتمع .

اللامركزية الادارية في لبنان تقوم على مستوى واحد هو البلديات ؛ التي تعتبر وحدات محلية منبثقة عن خيارات الجماعات المحلية ، وهذا المستوى (البلديات) ينطوي على وجود سلطتين اساسيتين هما :

السلطة التقريرية ، ويمثلها المجلس البلدي والسلطة التنفيذية ، وتتمثل برئيس المجلس البلدي .

وقد أورد قانون البلديات في لبنان تعداداً مسهباً لاختصاصات كل من هاتين السلطتين ، جاء على سبيل المثال لا الحصر ، ان السلطة التقريرية أي

المجلس البلدي تتناول صلاحياتها ، كل عمل ذي نفع عام وصفة عامة في النطاق البلدي .

اما رئيس البلدية الذي يتولى السلطة التنفيذية في البلدية بمعاونة جهازها الاداري ، فقد شملت صلاحياته مختلف نواحي الحياة العامة ضمن النطاق البلدي ، وجرى النص على هذه الصلاحيات في المادة ٤٧ من المرسوم ١١٨/ ١٩٧٧ ، فجاءت واسعة شاملة ، واعطيت لقراراته التنظيمية قوة القانون .

وبالنظر الى طبيعة دور الوحدات المحلية في نظام اللامركزية الإدارية ، فإن البلديات في لبنان يجب ان تضطلع بدورها كأداة ووسيلة أساسية لتنمية المناطق بوتيرة موازية لنمو المراكز المدينية ، واسلوب فعال لتطويرها وتلبية حاجاتها المختلفة ، إلا انها في الواقع لا تحقق هذه الأهداف ، وليس هناك ما ينبئ بامكانية تحقيقها في ظل اوضاعها الراهنة . فالبلديات تعاني من اوجه قصور في عملها . واسباب هذا القصور ترجع الى عوامل رئيسية اهمها :

اولاً : العامل المالي : لا يمكن للادارة المحلية ان تضطلع بدورها الذي وجدت من اجله ما لم تتوفر الامكانيات المالية التي تتيح لها تحقيق المشروعات المحلية . وفي غياب هذه الامكانيات تغيب عن الهيئة المحلية سمتان أساسيتان ، تشكلان العمود الفقري في جسم الادارة المحلية ، السمة الاولى ، هي الاستقلال الذي يؤمنه توفر الموارد المالية الخاصة لدى هذه الهيئة . اما السمة الثانية ، فهي تجسيد نشاطات الهيئة ، من خلال تحقيق المشاريع الفعلية للتنمية . وبانتفاء هاتين السمتين ينتفي جدوى قيام الهيئة المحلية .

والملاحظ في هذا الشأن ان مالية معظم البلديات في لبنان ، والتي تتكون من الرسوم والجبايات ، اضافة الى العائدات الحكومية ، هي من الشح بما يشل نشاطها ويعطل عملها ،أو يربطهما بالمساعدات

الحكومية ، بما ينال من استقلاليتها .

كما ان قانون البلديات ، من جهة ثانية ، يحابي البلديات الكبرى على حساب البلديات الصغيرة ؛ بسبب الآلية المقررة لتوزيع العائدات المفروضة لمصلحة البلديات على استهلاك بعض السلع (البنزين ، المواد الملتهبة) ؛ اذ ان توزيع هذه العائدات يتم على اساس نسبة مساهمة البلدية في تغذية الصندوق البلدي ، اضافة الى حرمان البلديات الصغيرة من انصبتها من الرسوم التي تجبيها الدولة مباشرة اذا تدنت عن حد ادنى معين .

ثانياً :العامل الاداري : حيث يلاحظ ضعف البنية الادارية داخل اجهزة البلديات والذي يتفرع الى مستويين اثنين :

ـ المستوى الاول : هو مستوى رؤساء واعضاء المجالس البلدية الذين يفتقرون (عموماً) الى المؤهلات اللازمة ، والذي ينعكس على الدور الريادي المفترض للبلدية ان تقوم به .

ـ المستوى الثاني : هو مستوى الموظفين البلديين . فالجهاز الاداري الذي يجب ان يقوم بأعبائه الموظفون في البلديات هو جهاز هش وضعيف ، وأول اسباب ضعفه هو ضعف الموارد المالية للبلديات التي ليست قادرة على تحمل نفقاته . وتشير الاحصاءات الى ان اكثر من نصف عدد الموظفين البلديين في لبنان يعملون في بلدية بيروت وحدها ، وان اكثر من النصف ايضاً هم عمال نظافة .[1] والملاحظ ايضاً هو الغبن اللاحق بالموظفين في البلديات لناحية تدني اجورهم .

بالنتيجة ، وبعد تلمس مواطن الضعف والخلل في نظام البلديات يمكننا القول : انه رغم مراعاة الاصول والمبادئ الاساسية لنظام اللامركزية الادارية على المستوى النظري ، والذي يقوم على قاعدة ثلاثية هي رعاية الشؤون المحلية ، بواسطة سلطة محلية منتخبة ، وترشيدها عبر ممارسة سلطة الوصاية

١ـ د . خالد قباني ، «اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان» ، بيروت ،منشورات عويدات ،١٩٨١ ، ص ٤٥٨ .

عليـها ، فإن ذلك ليس كافياً لقيام نظام اللامركزية الادارية ، بشكله ومضمونه الصحيحين . فالعبرة والأهمية هما في امكانية قيام الهيئات المحلية (البلديات) بعبء الادارة المحلية ، وبامكانية تلبية الحاجات المحلية واشباعها . فليس كافياً ادراج عرض مسهب لصلاحيات الهيئة بموجب القانون ، في حين انها لا تستطيع تحمل اعبائها الذاتية .

هذا كله ينبئ بفشل نظام اللامركزية المبني على اساس البلديات في لبنان ، ويطرح بالحاح ضرورة التفتيش عن صيغة بديلة . من هنا ، كانت هذه الدراسة التي حاولت درس شكل ومفهوم اللامركزية الادارية ، كما نص عليها اتفاق الطائف ، بالمقارنة مع ما ورد في اقتراحين لاحقين هما : اقتراح قانون التنظيم الاداري واللامركزية الادارية ، ومشروع قانون البلديات الجديد ، ومعرفة مدى انسجامهما مع هذا الاتفاق ، وما يحققانه في سبيل تطبيق نظام اللامركزية الادارية .

اللامركزية الادارية على ضوء وثيقة الطائف

ورد في النص الحرفي للوثيقة الوفاقية التي صوت عليها النواب في الطائف ما يلي :

اللامركزية الادارية :

١ـ الدولة اللبنانية دولة واحدة موحدة ذات سلطة مركزية قوية .

٢ـ توسيع صلاحيات المحافظين والقائمقامين ، وتمثيل جميع ادارات الدولة في المناطق الادارية على أعلى مستوى ممكن ؛ تسهيلاً لخدمة المواطنين وتلبية لحاجاتهم محلياً .

٣ـ اعادة النظر في التقسيم الاداري ، بما يؤمن الانصهار الوطني وضمن الحفاظ على العيش المشترك ، ووحدة الارض والشعب والمؤسسات .

٤ـ اعتماد اللامركزية الادارية الموسعة على مستوى الوحدات الادارية الصغرى (القضاء وما دون) ، عن طريق انتخاب مجلس لكل قضاء يرأسه القائمقام ، تأميناً للمشاركة المحلية .

٥ـ اعتماد خطة انمائية موحدة شاملة للبلاد قادرة على تطوير المناطق اللبنانية ، وتنميتها اقتصادياً واجتماعياً ، وتعزيز موارد البلديات الموحدة والاتحادات البلدية بالامكانات المالية اللازمة [١] .

يتضح من هذا النص اتجاه نية واضعيه الى تحديد حجم الوحدات الادارية للادارة المحلية مع الابقاء على نظام اللاحصرية الادارية ليطبق جنباً الى جنب مع نظام اللامركزية الادارية في الحد الاقصى المتوافق عليه .

فمن جهة أولى ، ورد في الوثيقة تأكيد على وحدة الدولة اللبنانية واستبعاد فكرة اللامركزية السياسية بالنص على الدولة اللبنانية الواحدة الموحدة ذات السلطة المركزية القوية ، قاطعاً الطريق على كل مشاريع الشرذمة والتقسيم والفيدرالية .

١ـ جورج بكاسيني ، «أسرار الطائف من عهد أمين الجميل حتى سقوط الجنرال (مع وثائق ومحاضر)» ، بيروت ، توزيع : مكتبة بيان ، ١٩٩٣ ، ص ٢٥٠ .

ومن جهة اخرى ، وحرصاً على الانسجام بين التأكيد على وحدة الدولة ومركزيتها ، يبدو واضحاً اتجاه نية المتوافقين إلى الابقاء على نظام اللاحصرية الادارية ، من خلال تكريس مستويي المحافظة والقضاء ، مع تعزيز صلاحيات كل من المحافظ والقائمقام ، وتمثيل جميع ادارات الدولة في المناطق الادارية على اعلى مستوى ممكن ؛ تسهيلاً لخدمة المواطنين وتلبية لحاجاتهم محلياً .

إن النص على توسيع صلاحيات المحافظ والقائمقام يشير الى الرغبة بعدم اعتماد وحدات ادارية لامركزية على مستوى المحافظات ؛ نظراً لما قد تتمخض عنه وحدات بهذا المستوى من محاذير سياسية ، علاوة على ان اتساع الوحدات اللامركزية قد يبقي المشكلة القائمة حالياً على ما هي عليه ؛ بسبب عدم ادراك الحاجات لكل منطقة داخل المحافظة .

وتفعيلاً لعمل الوحدات الادارية اللامركزية التي تعيش شبه شلل تام ، نص اتفاق الطائف على اعتماد اللامركزية الادارية الموسعة على مستوى الوحدات الادارية الصغرى (القضاء وما دون) ، عن طريق انتخاب مجلس لكل قضاء يرأسه القائمقام ، تأميناً للمشاركة المحلية .

وهذا يعني خلق وحدات ادارية لامركزية على مستوى القضاء ، تكون على تماس مع الحاجات المحلية ، وتستطيع في الوقت نفسه الاضطلاع بمهامها بهدف تلبية هذه الحاجات ، باعتبار ان القضاء فيما لو اصبح وحدة محلية مستقلة ادارياً ، فإنه سيكون بما لديه من إمكانات اقدر على القيام بعبء الادارة المحلية ، خاصة اذا ما نفذ النص الذي يؤكد على ضرورة اعتماد خطة إنمائية موحدة شاملة للبلاد ، قادرة على تطوير المناطق اللبنانية ، وتنميتها اقتصادياً واجتماعياً .

إن قيام وحدات ادارية لا مركزية على مستوى القضاء لا يعني الغاء دور البلديات كوحدات لامركزية . فوثيقة الطائف تبنت دعم وتعزيز موارد البلديات ، والبلديات الموحدة ، والاتحادات البلدية . وبهذا يصبح في لبنان مستويان للامركزية ، الأول هو القضاء ؛ والثاني هو البلدية . بل ربما يمكن ،

تأسيساً على ذلك تشكيل المستوى الأول (القضاء) من مجموع عناصر المستوى الثاني (البلديات) ، فيصبح الوضع شبيهاً الى حد ما بالاتحادات البلدية .

خيارات الادارة المحلية

لا يخلو وضع تصور للتقسيمات الادارية من صعوبات ترتبط بتعقيد الواقع اللبناني كما سبقت الأشارة .

لذلك وجدنا من المفيد استعراض اهم الخيارات في هذا الشأن ، ومحاولة تسليط الضوء عليها . وعليه ، نعرض لخيار الدوائر الموسعة ، ثم الدوائر المتوسطة ، ثم البلديات .

الدوائر الموسعة

يفهم من الدوائر الموسعة في لبنان ، المحافظات بشكلها الراهن ، أو احد الاشكال القريبة منه .

يفترض البحث في مجال الادارة المحلية استطلاع مدى صلاحية المحافظات الحالية لاعتمادها كوحدات ادارية لامركزية .

تعتمد اللامركزية على مستوى المحافظات في النموذج الفرنسي ، وتظهر فعالية هذا النظام هناك ، اما في لبنان فتتعارض عوامل عدة مع هذا المبدأ .

وفي طليعتها ان المحافظات ، كما هي في التقسيم الاداري الحالي ، تكاد تتطابق مع صورة الفرز الطائفي التي عززتها الأحداث اللبنانية ؛ بحيث نجد بعض المحافظات ذات اغلبيات طائفية ، ربما كان متعمداً ، في الحدود التي حدت بالبعض الى طرح مشاريع التقسيم والفيدرالية .

إن ظروف لبنان ، على المستويات الدولية والاقليمية والداخلية ، تجعل من الافضل عدم المخاطرة باعتماد اللامركزية الموسعة على مستوى الوحدات الكبرى ؛ لئلا تتحول هذه اللامركزية ، بفعل تداخل الظروف الخارجية والداخلية ، من لا مركزية ادارية ، هدفها الانماء والتطوير ، الى لامركزية سياسية في خدمة المشاريع السياسية الكبرى .

كما وإن اعتماد المحافظات وحدات لا مركزية سوف يبقي البون شائعاً بين الاهتمامات الكلية للمحافظة وبين الحاجات المحلية لكل منطقة داخلها .

علاوة على ما ذكر ، فإن اعتماد اللامركزية الموسعة على مستوى المحافظات يفترض توازناً بين المحافظات على الاصعدة كافة ؛ لئلا يؤدي هكذا تدبير الى تكريس الواقع الحاضر ، فيشكل دعماً للمحافظات التي تمتلك مقومات النمو والتطور ، بطريقة تكرس حالة التباين القائمة حالياً .

وإذا اخذنا في الاعتبار الاتجاه الذي تبنته وثيقة الطائف عطفا على الاعتبارات السابقة فإننا نكتشف استبعاداً صريحاً لتطبيق اللامركزية الموسعة على مستوى المحافظات الحالية ، فقد نصت هذه الوثيقة على تفعيل دور المحافظ دونما تغيير في طبيعة هذا الدور ؛ بحيث تبقى المحافظة جزءاً من الادارة المركزية أو جهازاً من اجهزتها .

الدوائر المتوسطة

الدوائر الادارية المتوسطة في لبنان تعني تلك الوحدات التي تقع في نقطة وسط بين الدوائر الموسعة (المحافظات) والدوائر الصغرى (البلديات) . وهذا ما يجعل وصفها ينطبق على مفهوم الأقضية .

تكمن المشكلة الادارية في لبنان بين ضعف وهزالة النشاط اللامركزي المتمثل بالبلديات بسبب قلة امكاناتها وقصورها عن مواكبة الحاجات المحلية وتلبيتها ، وبين العقبات التي تحول دون تطبيق اللامركزية الموسعة على مستوى الوحدات الكبرى (كما سبق بيانه في البند السابق) .

هذه الاشكالية حدت ببعض المهتمين الى طرح حل وسط ، يقضي باعتماد الاقضية وحدات ادارية لامركزية .

فمن جهة أولى ، يصار من خلال هذه الفكرة الى التأليف بين حاجات القضاء الواحد وامكاناته في الوقت نفسه ، بما يشبه عمل الاتحادات البلدية التي اثبتت عملياً ، وفي اكثر من مكان ، جدواها وفعاليتها ؛ حيث تتضافر المقدرات والجهود في الوحدات الصغرى لتشكيل وحدة اكبر نسبياً ، تكون قادرة الى حد ما على تلبية الحاجة من قيام الوحدات اللامركزية .

إضافة الى ذلك ، فإن الأقضية اللبنانية هي أكثر الدوائر الادارية تلبية لرغبات الجماعات الطائفية ، سواء على المستوى السياسي (الانتخابي) ، أو على المستوى الاداري ، وسبب ذلك يعود الى أن الاقضية هي اكثر الأطر تعبيراً عن الخريطة الديموغرافية والفرز السكاني ـ المناطقي ، وتبرز آثار هذا الفرز بشكل خاص على المستوى الانتخابي ؛ حيث يطغى هاجس التمثيل الفعلي للجماعات الطائفية ، ولا شك ان ذلك يعكس حالة عدم نضوج الحس الوطني عند الجماعات اللبنانية .

الدوائر الصغرى (البلديات)

(جرى بحثها سابقاً في الصفحة ٦٨ وما يليها)

دراسة اقتراحي قانوني اللامركزية الادارية والبلديات

بعد دراسة شكل اللامركزية الادارية ، كما نص عليها اتفاق الطائف ، لا بد من دراسة اقتراح قانون التنظيم الاداري واللامركزية الادارية واقتراح قانون البلديات ، كونهما يشكلان المنظومة المفصلة للامركزية الادارية المقترحة ، ودراسة هذين الاقتراحين تؤدي بالنتيجة الى الخروج بجملة ملاحظات ، تشكل تقويماً لمدى ما قد يحققانه من نظام اللامركزية الادارية فيما لو اعتمدا .

ملاحظات حول اقتراح قانون اللامركزية الادارية(*)

الشخصية المعنوية ، والإستقلال الاداري والمالي ، والانتخاب المباشر من قبل الشعب ، هي ميزات نظام اللامركزية الادارية .

الارتباط التسلسلي ، الرقابة المباشرة ، التعيين ، ميزات اللاحصرية الادارية . وبين هذه وتلك نحاول استقراء النظام الاداري المقترح للوصول الى وصف حقيقي لهذا النظام لمعرفة انطباق التسمية التي أطلقت عليه (اللامركزية الادارية الموسعة) على الواقع .

فهل صحيح ان النظام المقترح هو نظام لامركزية إدارية موسعة؟

لقد أكد إقتراح قانون التنظيم الاداري (اللامركزية) على إكتساب الوحدات المقترحة (المحافظات) أو الاصح مجالس المحافظات للشخصية المعنوية ، وهي احدى سمات اللامركزية الادارية ، كما أقر لها استقلالاً مالياً واداريا ، فوفر ميزة اخرى من ميزات اللامركزية الادارية . لكنه في الميزة الثالثة المفترضة (الانتخاب) أوجد آلية التعيين الى جانب آلية الانتخاب ، بحيث ان ثلث اعضاء مجلس المحافظة إضافة الى المحافظ يعينون من قبل الادارة . وهذا ما لا ينسجم مع مبادئ اللامركزية الادارية .

وبالاضافة الى هذا فإن صلاحيات مجلس المحافظة ، كما أوردها الاقتراح ، والتي سنأتي على بحثها في فقرة خاصة تجعل من تسمية (لا مركزية موسعة) لباساً فضفاضاً ، لا يعبر بدقة عن مضمون القانون المقترح . فاللامركزية الموسعة تفترض عدم المساس بأي من عناصرها ، وخاصة (الانتخاب) ، وتتطلب قدراً اكبر من الحرية في اتخاذ القرارات وتنفيذها .

في إطار دراستنا لاقتراح قانون اللامركزية الادارية نطرح على بساط البحث والتساؤل مسائل يثيرها هذا الاقتراح نحاول ابرازها في هذه المطالعة .

(*) منشور في صحيفة النهار ١٧/ ١/ ١٩٩٧ راجع الملحق رقم (١)

الأمانة العامة للعاصمة

ورد في الفقرة (أ) من المادة الاولى من الاقتراح ، النص على الغاء محافظة بيروت ، وإستبدالها بالامانة العامة للعاصمة التي يتولى شؤونها أمين عام العاصمة . وقد أحالت هذه المادة مسألة تنظيم صلاحيات امين عام العاصمة وتحديدها الى قانون يصدر لاحقاً .

في الحقيقة ، اننا نسلم بضرورة افراد نظام خاص ، يرعى شؤون العاصمة ويميزها عن غيرها من الوحدات الادارية الاخرى ، ولكننا رغم تسليمنا هذا لا نرى ضرورة فصل هذا الموضوع عن موضوع التنظيم الاداري ، وبالتالي ،لا نرى موجباً لتنظيم شؤون الامانة العامة للعاصمة بموجب قانون خاص ، فمن الممكن ، بل من المستحب بالنظر لوحدة الموضوع (التنظيم الاداري) ان تنظم شؤون الأمانة العامة للعاصمة بموجب القانون نفسه (اي قانون اللامركزية الادارية) ؛ بحيث يجري النص على ذلك في فصل مستقل متعلق بالعاصمة ، بوصفها وحدة إدارية متميزة .

الوحدات الادارية والدوائر الانتخابية

جاء في الفقرة الاخيرة من المادة الأولى الاقتراح «ان انشاء هذه الوحدات (العاصمة ـ المحافظات) ليس له علاقة بتقسيم الدوائر الانتخابية التي تحدد في قانون الانتخاب» .

في الواقع ان هذا النص ، من الوجهتين القانونية والسياسية ، يتناقض مع النص التوافقي لوثيقة الطائف الذي كرس المحافظات دوائر انتخابية . فالمحافظة هي وحدة ادارية بحتة في الأصل ، اختارها المتوافقون في الطائف اطاراً يحدد الدائرة الانتخابية ويرسم حدودها . فجرى الاتفاق على ان المحافظة دائرة انتخابية بعد ان اتفق على ضرورة تعديل التنظيم الاداري واعتماد اللامركزية الادارية الموسعة ، بما يستفاد منه ان نية المتوافقين في الطائف قد ذهبت الى تكريس التلازم بين التقسيم الاداري والتقسيم

الانتخابي ؛ بحيث تشكل الوحدات الادارية نفسها دوائر انتخابية .

إن الأخذ بحرفية النص الوارد في وثيقة الطائف يؤدي الى اعتبار المحافظة الادارية دائرة انتخابية اياً كان شكل هذه المحافظة وحجمها في أي قانون يعدل في التقسيمات الادارية .

اما الدخول الى المعنى المقصود في نص الطائف ، فيؤدي الى فهم للدوائر الانتخابية على انها المحافظات المكرسة في القانون الاداري أو بالاحرى قانون التقسيمات الادارية المرعي الاجراء حالياً .

وبين هذه وتلك ، نرى ان ترك النص على رسم الدوائر الانتخابية وفصلها عن الوحدات الادارية سيشكل مجالاً واسعاً للجدل ، من جهة حول مخالفة نص وثيقة الطائف ، وبالتالي ، مخالفة روح الدستور الذي عدل استناداً الى هذه الوثيقة

ومن جهة اخرى ، ربما كان ترك النص تحديد الدوائر الانتخابية لقانون الانتخاب العتيد يشكل آلية للابقاء على طبيعة غير ثابتة لهذا القانون ، تتيح أن تنسج في كل مرة دوائر انتخابية على طريقة «استثنائياً ولمرة واحدة» بما يؤمن اعتياد وتسليم المواطن اللبناني بسمة متحركة لقانون الانتخاب هي سمة التسويات الدورية بانتهاء ولاية كل من المجالس النيابية .

وفي الواقع ، ان خللاً تشريعياً يثار اذا اخذنا نص الفقرة الاخيرة من المادة الاولى من الاقتراح معطوفاً على نص الفقرة الثالثة من البند (١) من المادة ٣٨ من نفس الاقتراح ؛ حيث نصت على ان يتألف مجلس المحافظة من «ثلاثة أضعاف عدد النواب المخصص لكل محافظة ، ينتخب ثلثاهم بالاقتراع السري المباشر من الناخبين في المحافظة ، ويعين الثلث الآخر بمرسوم . والخلل الذي اشرنا اليه يكمن في ان المادة الأولى من الاقتراح قطعت العلاقة بين الوحدات الادارية وبين الدوائر

الانتخابية ، بنصها على ان انشاء هذه الوحدات الادارية ليس له علاقة بتقسيم الدوائر الانتخابية التي تحدد في قانون الانتخاب

ثم عادت المادة ٣٨ لتنص على ان عدد اعضاء مجلس المحافظة مرتبط بعدد نواب المحافظة (ثلاثة اضعاف هذا العدد) .

فطالما ان لا علاقة بين المحافظات كوحدات إدارية وبين الدوائر الانتخابية ، ولا علاقة بين قانون اللامركزية الإدارية العتيد وقانون الانتخاب المنتظر ، كيف يصح النص على استخلاص معيار ثابت يتضمنه الأول ويستقيه من الثاني؟ وبالتالي ، ما هي الحلول الجاهزة للمشاكل المرتقبة التي يثيرها هذا التناقض في نصوص الاقتراح؟

فإذا كان القانون الانتخابي المنتظر سيلحظ عدداً محدداً من النواب لكل محافظة من المحافظات الاربع والعشرين التي ينشؤها الاقتراح موضوع البحث ، فإن ذلك يعني ان هناك تطابقاً بين الوحدات الادارية والدوائر الانتخابية ، تنتفي معه الحاجة للنص الوارد في المادة الأولى الذي ينفي العلاقة بين هذه وتلك .

اما اذا كان الامر خلاف ذلك ، فإنه يقتضي سن قانون انتخابي بموازاة قانون التقسيمات الادارية يحدد بشكل ثابت عدد المقاعد النيابية المخصصة لكل من المحافظات المقترحة .

وبالاضافة الى ما سبق ، فإن هناك تساؤلات نسوقها على سبيل الاستفسار :

١ـ درجت العادة في لبنان على نقل بعض المقاعد النيابية المخصصة لطائفة ما من دائرة الى اخرى . وعليه ، فهل ان نقل مقعد نيابي من جديد من شأنه التأثير في عدد اعضاء مجلس المحافظة ام لا ، خصوصاً وان عدد هؤلاء مرتبط بعدد نواب المحافظة؟ من الواضح ان الأخذ بحرفية النص تفيد ضرورة التأثر .

٢ـ ما هو الحل لمشكلة التنازع التي يثيرها دمج محافظتين أو اكثر ، وجعلهما دائرة انتخابية واحدة ، وتخصيصها بعدد من المقاعد النيابية

مثال : بعلبك الهرمل؟

٣ـ هل ستتألف الدوائر الانتخابية العتيدة من عدد من المحافظات الادارية ام ان ذلك ليس ضرورياً؟ واذا كان الجواب بالنفي ، كيف ستتم معرفة عدد اعضاء مجلس المحافظة؟

بناء على كل ما تقدم ، وخصوصاً في موضوع العلاقة بين الدوائر الادارية والدوائر الانتخابية ، فإننا نقترح ان يجري بحث ذلك وتقنينه ومناقشته بالتلازم ؛ نظراً لتلازم الموضوعين .

محل إقامة المحافظ

جاء في المادة السابعة والثلاثين من الاقتراح ما يلي : «يتقاضى المحافظ علاوة على راتبه تعويض سيارة وتعويض تمثيل وتعويض سكن» . وهذا النص هو تعديل لنص المادة ٢٥ من قانون التنظيم الاداري الذي يقضي بأن : «يقيم المحافظ في مركز المحافظة ، ويتقاضى علاوة على راتبه تعويضات تمثيل ونقل وسكن تحدد بمرسوم ، وتؤمن له الدولة منزلاً للسكن على نفقته» .

ومن جهتنا نرى استعادة نص المادة ٢٥ المذكورة لجهة وجوب اقامة المحافظ في مركز المحافظة بهدف بقائه على تماس مباشر مع مشاكل وهموم المحافظة ، ولئلا تكون اقامته خارج نطاق المحافظة سبباً في ابتعاده نسبياً عن حاجاتها .

التمانع وشروط العضوية في مجلس المحافظة

لا نجد في إقتراح قانون اللامركزية الادارية نصاً يحدد شروط العضوية في مجلس المحافظة الا ما نصت عليه المادة ٣٨ ؛ حيث ورد في البند(٢) منها انه «تعتمد في الانتخاب لوائح الناخبين المعتمدة لانتخاب اعضاء المجلس النيابي ، وتتبع الاصول المنصوص عليها في قانون انتخاب اعضاء المجلس المذكور» .

ولا نعتقد ان هذا النص ينظم شروط العضوية في مجلس المحافظة بقدر ما هو تنظيم لعملية الانتخاب نفسها .

واذا اعتبرنا ان شروط العضوية في مجالس المحافظات هي نفسها الشروط المقررة لانتخاب اعضاء مجلس النواب ، فهل من حالات تمانع ، يحظر فيها انتخاب بعض الاشخاص أعضاءً في مجالس المحافظات بسبب صفاتهم ام لا؟

برأينا إنه من الضروري النص على حالات التمانع في قانون اللامركزية الادارية ، فيمتنع انتخاب او تعيين اعضاء في مجلس المحافظة من العسكريين والنواب والقضاة ، واعضاء ورؤساء المجالس البلدية والاختيارية ، ورؤساء واعضاء مجالس ادارة المؤسسات العامة والمصالح المستقلة ، ومديرو واعضاء مجالس الادارة في الشركات المغفلة التي تتولى استثمار منفعة عامة في المحافظة .

اللامركزية والتعيينات

على ضوء نص المادة ٣٨ من إقتراح قانون اللامركزية الادارية ، لا بد من رأي نبديه حيال موضوع تشكيل مجلس المحافظة من اعضاء منتخبين وآخرين معينين بمراسيم يشكلون ثلث اعضاء المجلس .

- ونظرتنا الى هذا الموضوع تنطلق من نقطتين اساسيتين منبثقتين عن مبدأ الوحدة السياسية :

ـ الاولى ، هي تقييد الوحدات اللامركزية بضوابط متينة ، تلافياً لانحرافها عن الهدف المرتجى منها .

ـ الثانية ، ضرورة عدم الافراط في تطبيق اللامركزية الادارية في ظروف قد تفقدها جدواها .

والنقطة الاولى مبنية على اساس استبعاد أي شبهة في تحول اللامركزية الادارية الى لامركزية سياسية : فاللامركزية الادارية تغيب أو على الاقل تقيد ، ويجري التعاطي معها بحذر في البلدان التي تعرف عوامل عدم استقرار ، أو هي لم تصل بعد الى مرحلة النضوج الوطني والانصهار التام ؛ بحيث يبقى قائماً احتمال تحول اللامركزية الإدارية الى لا مركزية سياسية .

إن محذور تحول اللامركزية الادارية الى لا مركزية سياسية له متعلقات اساسية ، ابرزها الموضوع الطائفي ، والسؤال الذي يطرح هنا ، هل ستراعى قاعدة التوزيع الطائفي في مجلس المحافظة ، كما هو الحال في توزيع اعضاء المجلس النيابي ، ام انه لا اعتبارات طائفية في هذا الشأن؟

لا نجد في القانون المقترح اية اشارة الى موضوع الطائفية أو توزيع اعضاء مجلس المحافظة طائفياً .

في الحقيقة ، ان استبعاد الاعتبارات الطائفية في الاقتراح خطوة مهمة وبادرة حسنة على طريق الغاء الواقع الطائفي . ولكن هنالك بعض الأمور التي يفرضها الواقع ، ولا يمكن تجاهلها ؛ بحيث انها تفرض نفسها للبحث كمسائل شائكة .

فعلى الرغم من اهمية استبعاد الاعتبارات الطائفية عن تأليف مجلس المحافظة الاان محذور تطور اللامركزية الادارية الى لا مركزية سياسية يجعل من مسألة التوازن الطائفي في توزيع الاعضاء ضمانة لعدم نمو مثل هذه الاحلام لدى الجماعات الطائفية ذات النزعات الانفصالية . ولكن هذه الضمانة تصلح في المحافظات ذات التلون الطائفي ، اما في المحافظات الصافية (نسبياً) على المستوى الطائفي فانها تصبح دون معنى ؛ بحيث تنتفي امكانية الحديث عن توزيع طائفي متوازن داخل المجلس ؛ بسبب انتفاء التعدد الطائفي .

ومن جهة اخرى فإن الكلام عن أهمية التوزيع الطائفي لأعضاء مجلس المحافظة يشكل خطوة الى الوراء في زمن تجري فيه المطالبة بالغاء النظام الطائفي وجميع متعلقاته .

ازاء ذلك ، نرى ان تعيين ثلث اعضاء مجلس المحافظة ، بوصفها وحدة ادارية لا مركزية ، امر مهم اذا اقترن بضرورة استيعاب المعينين لطبيعة مهمتهم في الحفاظ على أواصر الارتباط بين الوحدات اللامركزية والادارة المركزية .

اما النقطة الثانية المتعلقة بعدم الإفراط في تطبيق اللامركزية الادارية على إطلاقها ، فمرجعها الى الهدف الانمائي للمناطق . ففي بلد كلبنان يعاني من خلل انمائي وتباين كبير على هذا الصعيد لن تكون اللامركزية الادارية على اطلاقها علاجاً ناجعاً لتحقيق التوازن الانمائي وتقليص حجم التباين فيما بينها ، وذلك بالنظر الى ضعف الموارد المالية للوحدات الادارية المقترحة وافتقارها للامكانيات الكافية لتحقيق انماء فعلي في مختلف الميادين . فموازنات هذه الوحدات ومواردها ليست كافية بالقدر اللازم لتحقيق هذا الهدف . وتبقى خطة اقتصادية انمائية شاملة ، تعدها السلطة المركزية لمختلف المناطق وترصد لها الموازنات والاعتمادات اللازمة لتحقيقها اكثر فعالية وجدوى من موازنات هزيلة متفرقة ، تعدها الادارات المحلية ، وتعفي بها السلطة المركزية من واجباتها .

من هنا ، لا بد برأينا من وجود نظام تعاون ، تتكامل فيه الوحدات اللامركزية مع السلطة المركزية ؛ بهدف النهوض بأعباء التنمية الشاملة من خلال خطة متكاملة ، تضطلع فيها السلطة المركزية بدور الأب الصالح لمختلف الوحدات الادارية اللامركزية .

اننا نؤيد في هذا الشأن ما حرصت وثيقة الطائف على تأكيده بأن لبنان كله وحدة إنمائية متكاملة ؛ بحيث لا تنمو منطقة على حساب اخرى ، بل ان تأتي الخطة الانمائية موحدة وشاملة للبلاد ، وقادرة على تطوير المناطق قاطبة ، وتنميتها اقتصادياً واجتماعياً . وبالنظر الى ضرورة اعداد الجماعات المحلية لاستيعاب عملية التنمية المطلوبة ، فإن على السلطة المركزية خصوصاً في المرحلة الراهنة ، تسلم زمام المبادرة ، وتنفيذ معظم المهام الضرورية لعملية التنمية الشاملة وتسريعها ، في اطار خطة عامة مبرمجة ، تشمل انحاء البلاد كافة ، وإعطاء الأولوية لمسألة النهوض بالمناطق الاكثر تخلفاً .

في صلاحيات مجلس المحافظة

فيما خص صلاحيات مجلس المحافظة ، نجد أنها عموما ذات صفة استشارية . فصحيح ان المجلس يضع الدراسات ، ويعد المشاريع المتعلقة بتحسين حالة المحافظة ، ويتخذ القرارات التنفيذية المتعلقة بهذا الشأن ، لرفعها الى الادارات المعنية ، لتأتي في إطار الخطة الانمائية الشاملة المقررة من قبل مجلس الوزراء .

كما انه يشترك في اعداد الجزء من الموازنة العامة العائد للمحافظة ، بالتعاون والتنسيق مع الوزارات المعنية .

ولكن هذا الدور ليس ملزما في شيء للادارات المعنية . فما هو الأثر المترتب على اهمال مشاريع ودراسات مجلس المحافظة المرفوعة للادارات المعنية؟

ثم ماهي الحدود لدور المجلس المذكور في إعداد الجزء من الموازنة المتعلق بالمحافظة؟

ان اقرار المشاريع داخل مجلس المحافظة هو من السهولة بمكان . ولكن الأخذ بها من قبل الادارات المعنية هو الأهم . فهل ان كل مشروع يتقدم به المجلس يؤخذ به؟ برأينا يجب ان تنظم هذه المسألة بنص في القانون ، على ان تراعى في تنفيذ المشاريع أولوية هذه المشاريع وأهميتها وصفتها الملحة .

نصت المادة ٤١ من الاقتراح على المهام التي يتولاها مجلس المحافظة . ومن بين هذه المهام موضوع ابداء الرأي من قبل المجلس ؛ بحيث أوجبت هذه المادة استطلاع رأيه في جملة مواضيع وردت في البنود ٣ـ ٨ـ ٩ ـ ١٠ ـ ١٤ .

ففي البند ٣ نجد ان من مهام المجلس «ابداء الرأي في تحضير موازنة الصندوق البلدي العام وصندوق التجهيز البلدي وفي توزيعات الرسوم المشتركة» .

إن لمسألة ابداء الرأي هنا صفة استشارية غير ملزمة ؛ لان تنظيم هذا الصندوق وتوزيع الاموال الموجودة فيه يتم بمرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية (وهذا موضوع بحث في البند التالي بالنظر لضرورة انسجامه مع روح التعديلات المقترحة) ، وبالتالي ،فإن بقاء هذه الصلاحية لوزير الوصاية يتنافى مع الزامية رأي مجلس المحافظة في هذا الشأن ؛ بحيث لا يمكن اعطاء الصفة الملزمة لاراء ٢٤ مجلس (مجالس المحافظات المقترحة) قد تكون متعارضة .

اما بشأن البنود الاخرى التي توجب إبداء رأي المجلس في :

- انشاء المدارس الرسمية على اختلاف انواعها .
- في كل ما يعرضه المحافظ على المجلس ، ويتعلق بمصالح المحافظة .
- في جميع الامور التنظيمية العائدة للمحافظة ، من تخطيط وتصنيف املاك ومناطق واستملاك .
- في المواضيع التي تعرضها عليه البلديات ، واتحادات البلديات ، والمؤسسات العامة ، والدوائر الاقليمية في المحافظة .

فإننا نرى فيها مواضيع تستلزم استشارات عديدة من اكثر من جهة .

اهمها التنظيم المدني .

من هنا ، فإن هذه الامور لا بد ان تجري مناقشتها مع اكثر من جهة ، ولا نعتقد بإمكانية الرأي الملزم لمجلس المحافظة في هذه الشؤون بالمطلق بل بتحفظ تام .

اما بالنسبة لبقية مقررات مجلس المحافظة ، فقد نصت الماة ٤٢ من الاقتراح على انها نافذة بحد ذاتها بمجرد اقرارها في المجلس بأكثرية الثلثين . اما اذا لم تنل هذه الأكثرية ، فيقتضي تصديقها من وزارة الداخلية .

ان اعتبار مقررات مجلس المحافظة نافذة بمجرد اقرارها بأكثرية الثلثين امر يأتي انسجاما مع اعتماد اللامركزية الادارية وتمتع الهيئات المحلية (مجالس المحافظات) بالاستقلال المالي والاداري . لكن السؤال يطرح : لماذا لا تعتبر هذه القرارات نافذة بمجرد اقرارها بالاكثرية المطلقة (النصف زائد واحد) طالما ان هناك سلطة وصاية تقوم بدورها؟

الصندوق البلدي المستقل

لم يرد نص تنظيمي بشأن الصندوق البلدي المستقل في سياق الاقتراح موضوع الدرس ، ولكننا نتناول هذا الموضوع لصلته الوثيقة بالشأن البلدي .

إن هذا الصندوق يجري تنظيمه بموجب المرسوم ١٩١٧ تاريخ ٦/ ٤/ ١٩٧٩ ؛ بحيث توزع أموال هذا الصندوق على البلديات بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ، بناءً على اقتراح وزير الداخلية .

هذا النص كان صالحاً يوم كانت وزارة الداخلية صاحبة سلطة الوصاية على البلديات اما في الاقتراح موضوع البحث فنجد ان هذه الصلاحية انتقلت الى وزارة الشؤون البلدية والقروية . فهل من المنطقي ان لا تنتقل صلاحية وزير الداخلية بشأن الصندوق البلدي الى وزير الشؤون البلدية والقروية بوصفه وزير الوصاية على البلديات؟

ملاحظات أساسية حول إقتراح قانون البلديات(*)

نورد في التالي جملة من الملاحظات على الاقتراح الذي انجزته اللجنة الفرعية المنبثقة عن لجنة الادارة والعدل ، الرامي الى تعديل المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ٣٠/ ٦/ ١٩٧٧ ، المتعلق بقانون البلديات .

التعيين في المجلس البلدي

جرى النص في الفقرة الأخيرة من المادة السابعة على امكانية تعيين اعضاء إضافيين في المجلس البلدي من غير المسجلين في لوائح الانتخاب من حملة الشهادات العليا ، شرط ان لا يزيد عدد هؤلاء المعينين عن ربع اعضاء كل مجلس بلدي .

إن هذا النص ينطوي على مخالفتين بارزتين متعارضتين مع المبادئ الاساسية التي ترعى قيام البلديات ، ومع المفاهيم التي بنيت في ضوئها فكرة الادارة المحلية . وهاتان المخالفتان هما امكانية تعيين اعضاء في المجالس البلدية ، وتعيين هؤلاء من غير المسجلين في لوائح الانتخاب :

أ- المخالفة الاولى : تعيين اعضاء في المجالس البلدية :

جاء في الاقتراح انه يمكن أن يعين بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء عدد من الأعضاء الإضافيين في المجلس البلدي .

وهذه الامكانية لا تعدو كونها امكانية لخرق المبادئ الديمقراطية . فالمجالس البلدية ليست الا التجلي الفعلي لارادة الأهلين في اختيار ممثليهم للقيام بعبء الادارة المحلية في تنمية المناطق ورعاية شؤونها والسهر على مصالحها .

فنظام اللامركزية الادارية « يرتبط ارتباطاً عضوياً بفكرة الديمقراطية السياسية التي تتجسد على صعيد الوطن بمشاركة الشعب في الحكم ،

(*)- راجع الملحق رقم (٢) منشور في جريدة الديار ٢٦/ ١/ ١٩٩٧

والحياة السياسية عن طريق اختيار ممثليه ، وعلى الصعيد المحلي بمشاركة المواطنين في ادارة شؤونهم المحلية عن طريق انتخاب هيئاتهم المحلية . فالشعب في النظم الديمقراطية هو مصدر السلطات جميعا . ولهذا قيل ان اللامركزية هي الديمقراطية الادارية التي يدير الشعب بواسطتها شؤونه المحلية[1] .

ليس من الديمقراطية في شيء تدخل السلطة السياسية في تشكيل المجالس التمثيلية للجماعات المحلية من خلال تعيين اعضاء من قبلها في هذه المجالس ، خصوصاً وان الغاية من قيام هذه الهيئات هي تمثيل الجماعات المحلية في التعبير عن تطلعاتها ، ولا نعتقد بضرورة وجود ممثلين للسلطة في هذه المجالس . وكل حديث عن اهمية مشاركة السلطة في هموم الادارة المحلية هو حديث مردود ؛ اذ يكفي السلطة انها تمارس رقابتها الصارمة على اعمال الهيئات المحلية حتى تأتي هذه الاعمال منسجمة مع ضرورات المصلحة العامة . وبرأينا ، ان امكانية التعيين في المجالس البلدية تتعارض تماماً مع اهم مبادئ الديمقراطية ألا وهو الانتخاب .

ثم ما هو الداعي الى هذا التعيين؟ ! هل هو تمثيل السلطة في المجالس؟ وهو امر غير مقبول لا اشتراعياً ولا وظيفياً ، كما ان هذا التمثيل غير متيسر ؛ اذ لا صفة خاصة تميز المعينين عن المنتخبين .

اما ذريعة الشهادات العليا التي تغلف عملية التعيين في الاقتراح ، فهي ذريعة واهية ؛ إذ لا مانع اصلاً بل من المستحب تحديد مؤهل علمي ادنى ، يفترض توافره فيمن يرغب بترشيح نفسه لعضوية المجلس البلدي ، هذا من جهة . ومن جهة ثانية . فإننا نعتقد ان توفر الشهادات العليا لدى القائمين باعمال الرقابة على نشاط الهيئات المحلية يفي بالغرض ، بدلاً من التعيين في المجالس البلدية ـ اذا كان فعلاً الهدف من التعيين الاستعانة بالخبرات العلمية ـ وبهذا يكون بقاء السلطة على الحياد في تشكيل الهيئات المحلية

١) د. خالد قباني، «اللامركزية ومسالة تطبيقها في لبنان»، مرجع سابق ، ص ١١١ .

ضمانة للحرية وللديمقراطية . فاللامركزية هي إحترام للحرية كونها تضع حداً لسلطة الحكومة[1] .

ب ـ المخالفة الثانية : امكانية تعيين اعضاء في المجلس البلدي من غير المسجلين في القوائم الانتخابية .

من الثابت ان المجلس البلدي هو المجلس التمثيلي المنتخب من قبل الهيئة الناخبة للجماعة ، المحلية ، وبصفته هذه ، فهو الهيئة المنبثقة عن الارادة الشعبية للجماعة بوصفها مجموعة متميزة لها تطلعاتها ومشاكلها الخاصة ومصالحها المشتركة . وبناءً على ذلك تنطلق هذه الهيئة في عملها بوحي من إدراكها التام ووعيها الكامل لمشاكلها الخاصة ، والسعي لتحقيق المصالح المنشودة انطلاقاً من معالجة الواقع الراهن لكل وحدة محلية .

من هنا ، فإن مجرد فكرة التعيين في المجالس البلدية مرفوضة ، فكيف اذا كان المعينون في هذه المجالس اشخاصاً لا يدركون خصوصيات الوحدات التي عينوا لتمثيلها ، وكيف يعطى حق تمثيل الوحدات الادارية لاشخاص غير مسجلين في اللوائح الانتخابية الخاصة بها ، وبالتالي ، قد لا تربط هؤلاء صلة بالمناطق التي يعينون في مجالسها البلدية .

والخطورة في هذه المسألة انها تطلق يد الحكومة في عرقلة عمل المجالس البلدية وتوجيهها بالاتجاه الذي تريد من خلال مراسيم تتخذ في مجلس الوزراء ، يعين بموجبها عدد من الاعضاء قد يصل الى الربع في كل مجلس بلدي ، والأخطر ان الاعضاء المعينين قد يكونون من خارج النطاق الّذي عينوا فيه . ما يعني اتاحة الفرصة للسلطة التنفيذية لتوزيع الموالين لها على الوحدات المحلية .

وفي المنطق السياسي ، فإن امكانية التعيين بالصورة التي ذكرت تعني بالضرورة مشاركة السل ،طة السياسية بقوة في مختلف الهيئات المحلية وبالتالي ، تضييق هامش المعارضة الى حد كبير ، فالسلطة تضمن عادة فوز بعض الموالين لها في العملية الانتخابية للمجالس البلدية . ومع فوز هذا

١. المرجع السابق نفسه

البعض الموالي للسلطة سيتنامى احتمال توفر غالبية موالية عندما يجري تعيين ربع اعضاء المجالس المحلية بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء . فأية صفة تمثيلية ستتصف بها المجالس البلدية العتيدة؟

إن اقل ما يمكن قوله في عملية التعيين هذه هو تحويل البلديات من نظام ادارة محلية لا مركزية الى وحدات ادارية تابعة للسلطة المركزية ، من خلال التأثير المباشر للأعضاء المعينين من قبل هذه السلطة في مختلف المجالس البلدية ، والغريب حقاً ان يأتي النص على وجوب تعيين اعضاء في المجالس البلدية لمختلف البلديات من خلال اقتراح قانون مستحدث ، يرعى وضع البلديات ، في وقت يجري فيه الحديث عن ضرورة اختيار جميع اعضاء المجلس البلدي عن طريق الانتخاب المباشر والغاء فكرة التعيين حتى في المجالس البلدية للمدن الكبرى (بيروت ـ طرابلس) بهدف تكريس الارادة الشعبية في التعبير عن تطلعاتها في اختيار ممثليها [1] .

وفي اعتقادنا انه كان من الافضل الاستئناس في هذا الشأن بنص المادة ٢٥ من قانون ٢٧/ ١١/ ١٩٤٧ ، وبنص المادة ١٥ من المرسوم رقم ٥ تاريخ ٣١/ ١٠/ ١٩٥٢ حيث جاء فيهما انه لا يمكن انتخاب احد لعضوية المجلس البلدي الا اذا كان ناخباً مدوناً اسمه في القائمة الانتخابية الخاصة بالبلدية التي يريد ان يكون عضواً في مجلسها [2] .

اما التبرير الذي جرى سوقه لمسألة التعيين والمبني على فكرة تمثيل القاطنين فعليا في نطاق بلدي غير النطاق المسجلين فيه ، فينبغي التعامل معه بحذر ، فهو غير كاف للقبول به على اطلاقه .

فمن جهة أولى وعلى الرغم من تسليمنا بضرورة تمثيل القاطنين خارج مناطقهم في المجالس المحلية للمناطق التي يقطنونها ، وبضرورة مشاركة هؤلاء في عملية الادارة المحلي ،ة كحق لهم ، باعتبارهم مواطنين (مع كل مفاعيل المواطنية) لا باعتبارهم ناخبين فقط ؛ بحيث انه بفعل عامل المواطنية

١ـ د. فوزي ابو دياب، «نحو تعديل قانون البلديات الحالي»ضمن كتاب «اللامركزية الادارية في لبنان: الاشكالية والتطبيق»، بيروت، المركز اللبناني للدراسات،١٩٩٦ ، ص ٢٣٢ .

٢ـ موريس نخلة، «شرح قانون البلديات»، بيروت، بير، ت للنشر، ١٩٨٢ ، ص ١٢٠ .

يصبح من حق القاطنين بصورة دائمة في نطاق بلدي معين الاشتراك في ادارة ورعاية شؤونه ، الا انه ليس عن طريق التعيين بل عن طريق الانتخاب ؛ بحيث يعطى الحق في الترشيح للمجالس البلدية لمواطنين مسجلين وقاطنين على ان يجري تمثيل كل من القاطنين والمسجلين وفق نسبهم الحقيقية ، شرط ان تتوفر في القاطنين ، صفة المواطنية الدائمة (نسبياً) لا التوطن العرضي .

غير ان هذا الطرح يثير مسألتين على قدر من الأهمية ، تقتضيان المعالجة :

ـ المسألة الأولى هي كيفية تقدير عدد القاطنين ، وهو ما يستلزم اجراء عملية مسح احصائي ، ولكن هذه المسألة يمكن حلها بطريقة بسيطة ، يفرض بمقتضاها على القاطنين خارج مناطق تسجيلهم التصريح رسمياً باتخاذهم مواطن اخرى ، كل لدى البلدية التي يقيم في نطاقها ، وبذلك يمكن معرفة اعداد القاطنين ونسب تمثيلهم المفترضة .

ـ اما المسألة الثانية التي يثيرها هذا الطرح ، فهي إمكانية اقتراع الناخب مرتين ، مرة في نطاق تسجيل نفوسه ، ومرة في نطاق محل اقامته الفعلي . وهذه الإشكالية يمكن حلها بكل بساطة عن طريق اعتماد البطاقة الانتخابية .

حل المجلس البلدي

نصت المادة السابعة عشرة ، الفقرة الأولى ، على ان المجلس البلدي يعتبر منحلاً اذا فقد اكثر من نصف اعضائه ، وفي هذه الحالة ، على المحافظ اصدار قرار الحل خلال اسبوع من تاريخ اعلامه بالأمر ، الا اذا كانت المدة المتبقية من ولاية المجلس لا تتجاوز السنة .

هذا النص هو تعديل لنص المادة ٢٣ من المرسوم ١١٨ تاريخ ٣٠/ ٦/ ١٩٧٧ التي تعتبر المجلس منحلاً اذا فقد نصف اعضائه ، وتنيط أمر اعلان حله بوزير الداخلية خلال مدة اسبوع من علمه بالأمر ، والا اعتبر سكوته بمثابة قرار اعلان ضمني بالحل .

ان النص في المادة ١٧ المقترحة يثير نقاطاً ثلاثة تستوجب التعليق .

ـ الاولى : هي تعديل العدد الادنى الذي بفقده يصبح المجلس البلدي منحلاً . فالمادة ٢٣ من المرسوم ١١٨ تعتبر ان فقدان نصف اعضاء المجلس البلدي يستوجب حله حكماً ، بينما يفترض النص المقترح في المادة ١٧ ان يفقد المجلس البلدي اكثر من نصف اعضائه لاعتباره منحلاً . وبرأينا انه كاف لاعتبار المجلس البلدي منحلاً ان يفقد هذا المجلس نصف اعضائه فقط ، ولا ضرورة للتعديل في هذا المجال برفع العدد الذي بفقدانه يعتبر المجلس منحلاً .

النقطة الثانية : عقد النص المقترح صلاحية اعلان قرار حل المجلس البلدي او بالأصح قرار اعتباره منحلاً ، للمحافظ ، في حين ان نص المادة ٢٣ المذكور آنفاً يعطي هذه الصلاحية لوزير الداخلية . وقد بقيت المهلة المفروض إعلان قرار الحل خلالها في كلا النصين اسبوع من تاريخ العلم ونعتقد ان اعطاء هذه الصلاحية للمحافظ افضل ؛ لجهة سرعة الاتصال به ، وتقليل الروتين الاداري لاصدار مثل هذا القرار خصوصاً ، وان المحافظ يمارس سلطة الوصاية على البلديات بالتزامن مع اعتماد اللامركزية الادارية (الموسعة) .

النقطة الثالثة : هي سكوت المحافظ عن اصدار قرار الحل بعد مضي مدة

الاسبوع التي يفرضها النص في المادة ١٧ المقترحة . فما هو الوضع القانوني للمجلس البلدي المعني في هذه الحالة؟ نرى ان سكوت النص عن هذه المسألة هو سهو تشريعي كان من المفروض تلافيه ، خاصة وان المادة ٢٣ من المرسوم رقم ١١٨ قد احتاط المشترع فيها لمثل هذه الحالة ، فأورد النص على انه يعتبر المجلس البلدي منحلاً حكماً اذا فقد نصف اعضائه على الاقل أو حكم بابطال انتخابه . على وزير الداخلية ان يعلن الحل بقرار يصدر عنه بخلال مدة اسبوع على الاكثر من تاريخ تبلغ وزارة الداخلية ذلك ، والا اعتبر سكوته بمثابة قرار إعلان ضمني بالحل .

وهذا ما يجب استعادته في نص المادة ١٧ المقترحة ؛ بحيث يعتبر سكوت المحافظ بعد مضي اسبوع على علمه بأسباب إنحلال المجلس البلدي بمثابة قرار ضمني بإعلان الحل .

اما عدم ترك موضوع اعلان الحل للوزير المختص ، فإنه يأتي انسجاماً مع اعتماد اللامركزية وتوسيع صلاحيات المحافظين ، خاصة وان القرار المقصود هو قرار اعلاني وليس انشائياً . فالمجلس يعتبر منحلاً حكماً .

ولاية المجلس البلدي

جاء في المادة الثامنة عشرة من الاقتراح ما يلي : «في حالات الحل المشار اليها في المادة السابعة عشرة (اي حالة فقدان المجلس البلدي اكثر من نصف اعضائه وحالة الحكم بإبطاله) يصير انتخاب مجلس بلدي جديد في مهلة شهرين من تاريخ الحل اذا كانت مدة ولاية المجلس البلدي تزيد عن السنة» .

برأينا انه — تقويماً لهذا النص ، لكي يأتي منسجماً مع روح التشريع ودقته — يجب ان تستبدل عبارة «اذا كانت مدة ولاية المجلس البلدي تزيد عن السنة» بعبارة «اذا كانت المدة المتبقية من ولاية المجلس البلدي تزيد عن سنة» ، فمدة ولاية المجلس ست سنوات من تاريخ انتخابه ، وهي ست سنوات لجميع المجالس البلدية . وما يؤكد صحة هذا الرأي انه بانتهاء مدة ولاية جميع المجالس البلدية تنتهي ايضاً ولاية المجالس المنتخبة فرعياً . فلو

افترضنا بعد انتخابات المجالس البلدية بأربع سنوات حل احد هذه المجالس لسبب من الأسباب ، هنا تكون المدة المتبقية من ولاية المجلس البلدي سنتين ، مما يعني وجوب انتخاب مجلس جديد ، تنتهي ولايته بعد سنتين فقط من انتخابه ، وليس بعد ست سنوات .

القرابة المانعة

جاء النص في المادة الحادية والعشرين من الاقتراح انه لا يجوز للشخص الواحد ان يكون عضواً في اكثر من مجلس بلدي واحد ، وكذلك لا يجوز في البلدية الواحدة ان يجتمع الأصول والفروع والأزواج . وفي حال انتخاب اثنين من هؤلاء ، ولم يستقل احدهما ، فعلى المحافظ ان يقيل اصغرهما سناً . واذا تعادلا في السن ، فيقال احدهما بالقرعة في اول إجتماع . . .

برأينا ان هذا النص ينطوي على خلل تشريعي على مستويين :

ـ المستوى الاول هو تضييق رابطة القرابة المانعة من تولي عضوية المجلس البلدي .

ـ المستوى الثاني ، هو نطاق المنع .

فعلى مستوى القرابة المانعة من تولي العضوية ، نلاحظ ان النص الوارد في الاقتراح قد قصر القرابة المانعة على الاصول والفروع والأزواج ، في حين ان نص المادة ٢٨ من المرسوم رقم ١١٨ قد توسع في هذا الشأن ، فمنع في البلدية الواحدة ان يكون الاب وأحد الأولاد والأم واحد الأولاد ، والزوج والزوجة والحمو وزوج الابنة او زوجة الابن ، والحماة وزوجة الابن أو زوج الابنة ، والاخوة والاخوات ، والعم وابن الاخ ، والخال وابن الاخت ، وزوج الاخت وزوج الاخ على اختلافهم ، اعضاء في مجلس بلدي واحد . . .

وبين هذا النص وذاك ، نعتقد من جهتنا بأن النص المقترح عام ومختصر ، والنص الحالي مسهب في التعداد ، من هنا ، فإننا نرى ضرورة

دمج النصين ، والخروج بنص علمي دقيق ، يأتلف مع روح التشريع وأهدافه ؛ كأن يكون النص كالتالي :

لا يجوز ان يجتمع اعضاء في مجلس بلدي واحد ، الاصول والفروع والازواج والاقارب من الدرجة الثالثة سواء بالنسب أم بالمصاهرة . وفي حال انتخاب اثنين من هؤلاء وعدم استقالة احدهما ، فعلى المحافظ ان يقيل اصغرهما سناً ، واذا تعادلا في السن فيقال احدهما بالقرعة في اول اجتماع يعقده المجلس البلدي ، وفي هذه الحالة يصير انتخاب بديل وفقاً للاصول .

هذا النص يتجنب التعداد الطويل الوارد في القانون الحالي ، ويبقي على الهدف الكامن وراءه من جهة . ويتجنب التساهل الذي أتى به النص المقترح ، فيمتنع ، بالتالي تسخير المجلس البلدي وقراراته لمصالح خاصة ، أو على الاقل ، الحد من امكانية مراعاة أواصر القربى اثناء مناقشة واقرار مقررات المجلس البلدي من جهة أخرى .

أما على مستوى نطاق المنع الذي تمليه علاقة القرابة ، فإن نص الإقتراح أتى بصورة عامة يمكن تأويلها والتوسع في تفسيرها ؛ حيث جاء النص انه لا يجوز ان يجتمع في البلدية الواحدة الأصول والفروع والأزواج . والأصح ان يكون النص «لا يجوز ان يجتمع اعضاء في المجلس البلدي الواحد» ؛ لأن المقصود بالمنع ان تجتمع عضوية المجلس البلدي لعضوين تربطهما القرابة المانعة ، أما عبارة البلدية ، فإنها تشمل جميع أجهزة البلدية ، من موظفين وشرطة وعمال ، وطالما انه لا مانع من ان يكون احدهم عضواً في المجلس البلدي ، في وقت يتولى فيه قريب له ممن ورد ذكرهم وظيفة إدارية أو فنية في احد أجهزة البلدية ؛ لذلك ، وبما ان المقصود من النص منع اجتماع الاقارب في المجلس البلدي ، يقتضي استبدال عبارة البلدية الواحدة الواردة في النص بعبارة «المجلس البلدي الواحد» ، منعاً لأي التباس أو تأويل للنص على غير حقيقته ومضمونه .

جديد الوصاية الادارية

من الملاحظ ان اقتراح القانون الجديد قد نقل سلطة الوصاية الادارية ، أو لنقل احدث تعديلاً عليها اقتضته المتغيرات التي جرت مؤخراً ، والتي من المتوقع ان تجري قريباً .

فبعد استحداث وزارة الشؤون البلدية والقروية أصبح من المنطقي ان تتولى هذه الوزارة ، فيما يتعلق بالبلديات ، المهام التي كانت تتولاها سابقاً وزارة الداخلية وهذا ما تضمنه الاقتراح موضوع هذه الملاحظات .

ومن جهة أخرى . وفي ضوء ما يجري اعداده من أحكام قانونية ، تنظم ما تم التوافق عليه في وثيقة الطائف بشأن اللامركزية الادارية وتطويرها وتعزيزها ، وفي ضوء الحديث عن الغاء وظيفة القائمقام في الأقضية ؛ بسبب تحويل كل قضاء الى محافظة ، كان من الطبيعي اسقاط القائمقامية من بين الأجهزة التي تمارس رقابتها على البلديات .

وهكذا ،فقد جاءت المادة الثامنة والأربعون لتنيط سلطة الرقابة على البلديات بالمحافظ وبوزارة الشؤون البلدية والقروية .

في اعتقادنا انه ليس المهم اخضاع البلديات لرقابة إدارية بحتة لضمان عدم جنوحها عن الهدف المتوخى من وجودها ، بل المهم هو وجود مراقبة إدارية علمية متخصصة ، تشرف على قرارت وأعمال المجالس البلدية .

ولمعرفتنا بدقائق الواقع اللبناني لن نطالب بالاشراف القضائي على عمل البلديات ، لعلمنا بثقل الحمل الذي يثقل كاهل القضاء اللبناني ، والذي ينوء بعبئه ، ولكننا سنطالب «باخضاع جميع البلديات لرقابة الأجهزة المتخصصة في الإدارة اللبنانية ، ومنها التفتيش المركزي ، ومجلس الخدمة المدنية ، وديوان المحاسبة . والأسباب الموجبة لذلك هي عدم كفاءة الأجهزة الادارية في البلديات بشكل عام في التمرس بمهامها ، إضافة الى التأثير الكبير للسياسات المحلية في أداء أعمال البلدية ، مع الإشارة الى عدم كفاية الوصاية الادارية لتصحيح مسار هذه الاعمال[1] .

١ـ د. فوزي أبو دياب، المرجع السابق نفسه.

النظام العام

جاء في المادة الثانية والخمسين من التعديل المقترح في معرض تعداد القرارات التي يصدرها المجلس البلدي ، وتستوجب مصادقة وزير الشؤون البلدية والقروية ، ومن بينها (القرارات التي تتعلق بمبدأ عام) .

بتصورنا ان هذا التعبير خاطئ ، أو على الأقل غيردقيق في توضيح ما رمى اليه . فالأصل ان جميع القرارات التي تصدر عن الإدارات العامة والبلديات انما هي قرارات تستند في صدورها الى مسلمة أساسية هي مراعاة المبادئ القانونية . وحتى لو كانت هذه القرارات غير عامة فلا بد ان تراعى فيها المبادئ القانونية ، وهي مبادئ عامة ، وهذا يعني ان أي قرار لا تراعى فيه المبادئ العامة هو قرار باطل ، وبالتالي ، فإنه يترتب على ذلك اعتبار جميع قرارات المجلس البلدي تتعلق بالمبادئ العامة .

اما بالنسبة للمعنى المقصود في هذه المادة ، فنعتبر أن التعبير عنه يقتضي صوغ العبارة على النحو التالي :« القرارات التي تكتسب صفة النظام العام أو التي لها صفة الالزام العام في التطبيق» .

وفي نفس المجال ، جاء في المادة الثالثة والستين ، في الفقرة الثانية ، حول تفويض بعض صلاحيات رئيس البلدية الى نائبه أو أحد رؤساء الوحدات البلدية ، انه يستثنى من امكانية التفويض الصلاحيات التي تتعلق باستصدار نصوص لها مبدأ عام .

وكما سبق تبيانه ، فإن جميع النصوص التي تستند الى أحكام القانون لها تلك الصفة . والأصح والأدق ان يقال :«باستثناء الصلاحيات التي تتعلق باستصدار نصوص لها صفة النظام العام» .

والنظام العام هو مجموعة الاحكام والمفاهيم والقيم التي لا يجوز تجاوزها أو مخالفتها . ويقتضي ، بالتالي ، احترامها من قبل جميع المواطنين . (والمقصود هنا هو شمولية القرارات بما يوجب تطبيقها على الجميع على شكل انظمة وقوانين) .

نقص في الصياغة

نصت المادة الحادية والسبعون على ما يلي :

يحق للموظفين البلديين المنوط بهم تطبيق أو مراقبة تنفيذ القوانين والأنظمة المتعلقة بالصحة العامة والنظافة العامة والبناء وتسهيل السير في الشوارع والساحات العامة وضبط مخالفات القوانين والأنظمة .

يعتري هذا النص من النقص ما يجعله دون أي معنى . فما هو الحق المعطى بموجب هذا النص لهؤلاء الموظفين؟

فثمة وجود خطأ أو نقص طباعي في هذه المادة أدى الى فقدان مضمونها والا فإن صياغة النص لا تمت الى وضوح التشريع بصلة .

على كل حال ، لا بد من اعادة النظر في هذه المادة ، وصياغتها صياغة واضحة ، يظهر معها المعنى المقصود بها .

المجلس البلدي ومجلس المحافظة

نصت المادة الثالثة والتسعون من التعديل المقترح على ان «يتولى اتحاد البلديات تنفيذ قرارات مجلس المحافظة» .

إن الاستقلال الاداري والمالي هو الميزة التي تمتاز بها البلديات ، بوصفها ادارات محلية . وهذه الميزة تتعارض مع اطلاق النص في المادة ٩٣ ، كما وردت وعليه ، فإن نص المادة ٩٣ الذي يجعل اتحاد البلديات بالمطلق منفذاً لقرارات مجلس المحافظة يتعارض مع الطبيعة القانونية للاتحادات البلدية كمجالس محلية لا مركزية .

كما وان اتساع مفهوم هذا النص يجعل من هذه المجالس أدوات تنفيذية اذ لا تحديد فيه لمضمون القرارات التي يصدرها مجلس المحافظة ، والتي على المجلس البلدي تنفيذها .

ملحق رقم (١)

إقتراح قانون التنظيم الإداري واللامركزية الإدارية كما عدلته اللجنة الفرعية المنبثقة عن لجنة الادارة والعدل

الفصل الاول :

المحافظات

المادة الأولى : تعتمد اللامركزية الإدارية الموسعة على مستوى الوحدات الإدارية التي تسمى «المحافظات» .

تقسم أراضي الجمهورية اللبنانية وفقاً لما يأتي :

أ ـ العاصمة . ويحدد نطاقها بنطاق بيروت الإدارية الحالي . وتلغى تسمية« محافظة بيروت» و«محافظ بيروت» وتستبدل بـ الأمانة العامة للعاصمة» و «أمين عام العاصمة» الذي يتولى إدارة شؤونها .

إن إنشاء هذه الوحدات الإدارية (العاصمة ـ المحافظات) ليس له أي علاقة بتقسيم الدوائر الإنتخابية التي تحدد في قانون الإنتخاب .

المادة الثانية : تتمثل كل الوزارات والإدرات والمصالح المستقلة في «المحافظة» بوحدات إدارية أو فنية أو أمنية (مديريات ـ مصالح ـ دوائر ـ أقسام فروع أمنية ـ قيادات سرايا ومفارز الخ . . .) وفقاً للجدول رقم (٢) الملحق بهذا القانون . ويمكن تعديل هذا الجدول بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء . تحدد مهام هذه الوحدات بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ويكون مركز موظفيها في «المحافظة» .

الفصل الثاني

المحافظ

المادة الثالثة :يرأس كل محافظة ويدير شؤونها موظف من الفئة الأولى يسمى «المحافظ».

المادة الرابعة : يمثل المحافظ وزارات الدولة كافة ، باستثناء وزارتي العدلية والدفاع الوطني ، ويتبادل المخابرات مباشرة مع الإدارات والمؤسسات العامة .

المادة الخامسة : يعين المحافظ من بين حملة الإجازة في الحقوق أو ما يعادلها اذا كان من خارج الملاك ، ومن موظفي الفئة الأولى أو الثانية إذا كان في الملاك . ويتم التعيين بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء لإقتراح وزير الداخلية ، ويمكن بالطريقة نفسها نقله الى مركز آخر أو وظيفة أخرى .

المادة السادسة : يتقدم المحافظ في محافظته على جميع الموظفين أية كانت رتبتهم أو السلك الذي ينتمون إليه .

المادة السابعة : يدير المحافظ أجهزة الوزارات في المحافظة . وله بهذه الصفة أن يفتش الدوائر ويراقب الموظفين ويمنحهم الإجازات الإدارية والصحية وأن يفرض العقوبات التأديبية وفقاً لأحكام نظام الموظفين .

تتبادل الوحدات الإدارية في المحافظة المخابرات والمراسلات مع إداراتها المركزية بواسطة المحافظ . وعليه أن يرسلها أو يعيدها لمصدرها خلال ثلاثة أيام على الأكثر .

المادة الثامنة : يسهر المحافظ على تنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات في المحافظة ، ويعتبر مسؤولاً عن حسن تطبيقها ، ويعمل وفقاً لما نصت عليه المادة ٧ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٢/ ٦/ ١٩٥٩

وله ، لهذه الغاية أن يتخذ جميع التدابير التي تؤول الى تنسيق العمل بين مختلف الوحدات والى تأمين حسن سيرها وتنفيذها . ويدعو رؤساءها الى اجتماعات دورية يطلع خلالها على أعمالهم ويبدي ملاحظاته في شأنها . كما انه يدعو موظفي كل وحدة الى اجتماعات خاصة تعقد لبحث أمور معينة تتعلق باختصاصاتها وحسن أدائها .

يفتش الوحدات التابعة للمحافظة مرة في الشهر ، وكذلك الوحدات التابعة للإدارات الأخرى والمؤسسات العامة يقيم أداء الموظفين التابعين لسلطته مباشرة ، ويضع لهم العلامات التي يستحقونها ، والتي يعول عليها عند ترفيعهم أو ترقيتهم .

المادة التاسعة : يتولى المحافظ مراقبة أوضاع المحافظة ، وبخاصة من الناحيتين الإقتصادية والأمنية ، وعليه أن يرفع تقريراً مفصلاً شهرياً الى وزير الداخلية عن هذه

الأمور أو عندما يطلب الوزير ذلك .

المادة العاشرة : يتولى المحافظ تطبيق القوانين وحفظ النظام العام والأمن وصيانة الحرية الشخصية وحرمة الملكية الخاصة ، وله من أجل ذلك أن يكلف القوى الأمنية في المحافظة (الأمن الداخلي - الأمن العام - أمن الدولة) إتخاذ جميع التدابير التي تقتضيها الظروف ، ويطلع وزير الداخلية فوراً حول هذه التدابير .

المادة الحادية عشرة : توضع القوى الأمنية ، المشار إليها في المادة السابقة ، بتصرف المحافظ لإستعمالها في تأدية المهام المنوطة بموجب القوانين والأنظمة ، وعليها أن تنفذ أوامره الإدارية ، وأن تؤدي المهام المنوط بها دون إبطاء ، وأن تضع بين يديه جميع المعلومات التي يطلبها .

يرأس المحافظ مجلس الأمن الفرعي المنصوص عليه في المادة ٢٣ من القانون الرقم ١٧ تاريخ ٦/ ٩/ ١٩٩٠ ، ويدعوه للإجتماع عندما تدعو الحاجة .

المادة الثانية عشرة : تؤخذ موافقة المحافظ في جميع المناقلات التي يراد إجراؤها بين رؤساء الوحدات والضباط الأمنيين في المحافظة بإستثناء القضاء والجيش ، وله أن يطلب نقلهم لأسباب تحتمها ضرورات العمل .

المادة الثالثة عشرة : ينسق المحافظ مع النيابة العامة التابعة لها محافظته على جميع المسائل التي تهم الحكومة . وعليه أن يؤازر السلطات القضائية وفقاً لما نصت عليه القوانين والأنظمة ، لا سيما ما نص عليه قانون أصول المحاكمات الجزائية .

المادة الرابعة عشرة : يشترك المحافظ ، بعد إستطلاع رأي مجلس المحافظة ، بإعداد وتوزيع موازنة الصندوق البلدي المستقل ، وفقاً لقواعد تحدد بمرسوم ويوقع محاضر التوزيع ويبدي معارضته خطياً عند الإقتضاء .

المادة الخامسة عشرة : للمحافظ أن يحضر جلسات المجلس الأعلى للتنظيم المدني بناءً لطلبه وعند عرض أمور تتعلق بمحافظته وله حق المناقشة دون حق التصويت .

المادة السادسة عشرة : تؤخذ موافقة المحافظ على إنشاء أو إلغاء المدارس الرسمية في محافظته على إختلاف أنواعها ، وعليه مساعدة وزارة التربية الوطنية في تأمين الأبنية والتجهيزات والأدوات اللازمة للمدارس وفق الإمكانات المتاحة ، أو بواسطة البلديات إذا أمكن .

المادة السابعة عشرة : يرخص المحافظ بإنشاء وإستثمار المؤسسات المصنفة من الفئات الأولى والثانية والثالثة ، بعد أخذ رأي مصلحة الصحة ودائرتي البيئة والصناعة ، ويتخذ جميع الإجراءات التي يراها ضرورية لتطبيق القواعد

الصحية والبيئية المنصوص عليها في القانون .

يعطي المحافظ رخص إستثمار المقالع والكسارات ومحافير الرمل وإستصلاح الأراضي بعد أخذ رأي دوائر البيئة والتنظيم المدني وقوى الأمن في المحافظة ، بما في ذلك رخص إستعمال المتفجرات عند الإقتضاء ، وإذن إستلام وإستعمال هذه المتفجرات .

المادة الثامنة عشرة : يؤمن المحافظ إدخال المرضى المعوزين الى المستشفيات الحكومية في المحافظة بأوامر يصدرها الى مدير المستشفى . أما في المحافظات التي لا يوجد فيها مستشفى حكومي أو فرع إختصاصي لمرض أو علة معينة ، فللمحافظ أن يقرر إدخال المريض إلى أقرب مستشفى حكومي . كما يحق له إدخاله الى احدى المستشفيات الخاصة في المحافظة ، بعد موافقة وزارة الصحة العامة .

المادة التاسعة عشرة : يمارس المحافظ بالإضافة الي الصلاحيات الخاصة به ، الصلاحيات المالية والادارية التي يوكلها إليه أي وزير ، وله في الظروف الطارئة أن يقوم بالمهام التي لا تدخل في صلاحيات أية إدارة أخرى .

المادة العشرون : يطلع المحافظ وزير الداخلية على الصلاحيات المفوض بها من قبل أي وزير آخر .

المادة الحادية والعشرون : توضع مراكز الاطفاء والدفاع المدني بتصرف المحافظ في مراكز المحافظة وتجهَّز بالامكانيات البشرية اللازمة

المادة الثانية والعشرون : يشرف المحافظ على الدوائر الزراعية في محافظته ، ويمارس الصلاحيات المعطاة لوزير الزراعة بموجب قانون الغابات فيما خص :

أ- قضايا اللجان المشاعية المبينة في المادة ٥٤ (من قانون الغابات) وفي الأنظمة المتخذة إستناداً الى هذه المادة بإستثناء المواد ٢٣ و٢٤ و٢٥ من المرسوم الرقم ١٥٧٦ الصادر بتاريخ ٥ نيسان سنة ١٩٥٠

ب- تعيين نواطير المشاعات (المادة ٥٥ من قانون الغابات)

ج- تعيين نواطير الحقول الخاصة والعامة .

د- الترخيص بإستثمار الغابات التي يملكها الأفراد وتحديد شروط هذا الإستثمار بقرار يصدر عنه وفقاً لأحكام قانون الغابات .

المادة الثالثة والعشرون : يمارس المحافظ فيما خص وزارتي العمل والشؤون الإجتماعية الصلاحيات الآتية :

- توقيع إجازة عمل ، تنظيم ملفات المؤسسات ، إعطاء دفاتر إستخدام .
- توقيع أمر إيواء الأيتام والعجزة

والمتسولين في المؤسسات المختصة الواقعة في نطاق محافظته .

المادة الرابعة والعشرون : يعطي المحافظ رخص حمل السلاح ورخص الصيد في نطاق محافظته .

المادة الخامسة والعشرون : يعطي المحافظ رخص البناء في الأمكنة غير الداخلة في النطاق البلدي بعد إستطلاع رأي الدوائر الفنية المختصة

المادة السادسة والعشرون : يحدد المحافظ بالإتفاق مع رئيس مصلحة الصحة في المحافظة منهاج العمل الصحي شهرياً ، وينسق العمل بين طبابة المحافظة والوحدات الصحية التابعة للبلديات ، وعلى رئيس الصحة أن يقدم الى المحافظ تقريراً عن الحالة الصحية في المحافظة كلما دعت الحاجة .

المادة السابعة والعشرون : للمحافظ أن يفرض التدابير الصحية والبيئية اللازمة وفق القوانين المعمول بها ، على أن يعلم الوزارة المعنية فوراً بالتدابير المتخذة .

المادة الثامنة والعشرون : ينسق المحافظ العمل بين مصالح الصحة العامة والوحدات الصحية التابعة للبلديات .

المادة التاسعة والعشرون : يصدق المحافظ على تواقيع المخاتير في محافظته ، ويشرف على صحة أعمالهم ويراقبها ، ويكون إرتباطهم به مباشرة .

المادة الثلاثون :يدعو المحافظ المختارين الى إجتماع كلما دعت الحاجة ، للإطلاع على سير أعمالهم ، ويدرس أوضاع مناطقهم ويعطيهم التوجيهات للعمل ، ويرفع تقريراً مفصلاً الى وزير الداخلية .

المادة الحادية والثلاثون : يتخذ المحافظ ، عند حدوث كوارث طبيعية ، كالفياضانات والزلازل وما شابه أو ظهور مرض سار بشكل مداهم وعلى نطاق واسع جميع التدابير الإستثنائية التي يراها ضرورية .

المادة الثانية والثلاثون : يمارس المحافظ سلطة الوصاية والرقابة الإدارية التي كانت معطاة سابقاً للقائمقام والمحافظ .

المادة الثالثة والثلاثون : يعقد المحافظ النفقات العائدة للجزء من الموازنة العامة ، المخصص للمحافظة ، وذلك من خلال الأجهزة المختصة العاملة ضمن نطاق المحافظة ، وفقاً لقانوني الموازنة والمحاسبة العمومية وفي حدود الصلاحيات المنوطة بالمدير العام .

ويتولى المحافظ التفتيش وتأمين الرقابة المالية على الوحدات التابعة لمحافظته وكذلك على المجالس المحلية .

المادة الرابعةوالثلاثون : إن الاعتمادات المرصدة في الموازنة العامة للصيانة (مباني الدولة - طرقات - مياه - كهرباء) تخصص لكل محافظة حسب حاجاتها ويتم عقد نفقتها

محلياً بناءً على إنهاء المحافظ بعد إستطلاع رأي الدوائر الفنية في المحافظة ومجلس المحافظة مع مراعاة قانون المحاسبة العمومية .

المادة الخامسة والثلاثون : يوقع المحافظ أوامر المهمة لجميع الموظفين التابعين له ، ويوقع التفويض بقبض الحوالات في محافظته .

المادة السادسة والثلاثون : على المحافظ ان يتفقد جميع نواحي محافظته مرة كل ثلاثة أشهر على الأقل ، وأن يقف على مطالب الأهلين وحاجاتهم ، وأن يقدم بذلك تقريراً مفصلاً الى وزير الداخلية .

المادة السابعة والثلاثون : يتقاضى المحافظ علاوة على راتبه ، تعويض سيارة وتعويض تمثيل وتعويض سكن .

الفصل الثالث

مجلس المحافظة

المادة الثامنة والثلاثون : ١ـ ينشأ في كل محافظة مجلس يدعى مجلس المحافظة ، يتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والاداري ، ويكون مركزه مركز المحافظة ، ويشمل نطاق عمله كامل النطاق الجغرافي للمحافظة ، ويعتبر السلطة الادارية العليا فيها ، ويتألف من :

المحافظ : رئيساً

أعضاء يحدد عددهم وفقاً لما يلي :

ثلاثة أضعاف عدد النواب المخصص لكل محافظة ينتخب ثلثيهم بالاقتراع السري المباشر من قبل الناخبين في المحافظة . أما الثلث الآخر فيتم تعيينه بمرسوم بناء على إقتراح وزير الداخلية من بين حملة الشهادات الجامعية في المحافظة ، على ان تتوافر فيهم الشروط المنصوص عليها في المادتين ٩و١٠ من قانون إنتخاب أعضاء المجلس النيابي .

٢ـ تعتمد في الانتخاب لوائح الناخبين المعتمدة لإنتخاب أعضاء المجلس النيابي ، وتتبع الأصول المنصوص عليها في قانون إنتخاب أعضاء المجلس المذكور .

٣ـ تكون مدة ولاية المجلس ست سنوات .

٤ـ يكون للمجلس نائب للرئيس ينتخبه جميع أعضاء المجلس بالأغلبية المطلقة ، ويتولى

مهام الرئاسة في حال غياب الرئيس أو تعذر حضوره .

المادة التاسعة والثلاثون : ١ـ يتألف مكتب المحافظة من الرئيس ونائب الرئيس وأميناً للسر وعضوين من الأعضاء ، ويتم إنتخاب أمين السر والعضوين بالأغلبية المطلقة في أول جلسة للمجلس .

٢ـ تكون مهمة المكتب تحضير إجتماعات المجلس ، وتدوين مقرراته ، ومتابعة تنفيذها ، وتقديم التقارير اللازمة للمجلس ، عن سير التنفيذ وعن النتائج النهائية .

٣ـ ينتدب المحافظ الموظفين اللازمين ويلحقهم بمكتب المجلس ، للقيام بالأعمال الإدارية اللازمة .

المادة الأربعون : يمكن للمحافظ أن يدعو لإجتماعات مجلس المحافظة ، رؤساء الوحدات ، عند بحث أمر يتعلق بوحداتهم ، دون أن يكون لهؤلاء صفة العضوية أو حق التصويت . ويحق للمحافظ إختيار شخص أو أكثر من ذوي الإختصاص للإنضمام الى جلسة معينة ، ويكون لهؤلاء الصفة الإستشارية .

المادة الحادية والأربعون : يتولى مجلس المحافظة المهام الآتية :

١ـ إعداد المشاريع والدراسات المتعلقة بتحسين حالة المحافظة من النواحي العمرانية والإنمائية والإقتصادية والزراعية والصحية والإجتماعية والتربوية والرياضية وسواها ، وإتخاذ القرارات التنفيذية اللازمة العائدة لهذه الشؤون ورفعها الى الإدارات المعنية لكي تأتي في اطار الخطة الإنمائية الشاملة المقررة من قبل مجلس الوزراء .

٢ـ إتخاذ الإجراءات الآيلة الى رعاية البيئة وحمايتها من التلوث ومن سائر الأخطار .

٣ـ إبداء الرأي في تحضير موازنة الصندوق البلدي العام وصندوق التجهيز البلدي وفي توزيعات الرسوم المشتركة

٤ـ اعداد الجزء من الموازنة العامة العائد للمحافظة ، وذلك بالتعاون والتنسيق مع الوزارات المعنية .

٥ـ الإشراف على صحة صرف الإعتمادات الملحوظة في الموازنة العامة لمشاريع عائدة للمحافظة ، على مختلف أنواعها ، ولأي إدارة أو مؤسسة عامة .

٦ـ قبول الهبات والمساعدات والتبرعات ، على أن تصدق بقرار من مجلس الوزراء وتصرف على المشاريع التي خصصت من أجلها .

٧ـ طلب الإستملاك من أجل تنفيذ مشاريع ذات منفعة عامة بواسطة المحافظ .

٨ ـ ابداء الرأي في إنشاء المدارس الرسمية على إختلاف أنواعها .

٩ـ ابداء الرأي في كل ما يعرضه عليه

المحافظ ويتعلق بمصالح المحافظة .

١٠ـ ابداء الرأي في جميع الامور التنظيمية العائدة لمحافظة ، من تخطيط وتصنيف املاك ومناطق واستملاك وغيرها . . .

١١ـ وضع موازنة مجلس المحافظة .

١٢ـ اتخاذ القرارات اللازمة بصرف الاعتمادات المخصصة في الموازنة لتنفيذ صفقات اللوازم والاشغال والخدمات المحددة في الموازنة للمحافظة ، وذلك في الحدود التي تعينها القوانين .

١٣ـ اقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة لانعاش القرى التي ليس فيها بلديات .

١٤ـ ابداء الرأي في المواضيع التي تعرضها عليه البلديات واتحادات البلديات والمؤسسات العامة والدوائر الاقليمية في المحافظة .

١٥ ـ توجيه البلديات واتحادات البلديات والمؤسسات العامة في المحافظة لمساعدتها على النهوض بالأعباء والمهام الموكلة اليها .

١٦ ـ يمثل المحافظ مجلس المحافظة أمام الدوائر الرسمية ، بما فيها القضائية ، وأمام الغير .

١٧ـ فرض رسم لإنشاء مشاريع تتعلق بشبكة الصرف الصحي والمسالخ ومحارق النفايات ومشاريع الري .

المادة الثانية والاربعون :

تعتبر قرارات مجلس المحافظة نافذة بحد ذاتها بمجرد إقرارها في المجلس المذكور بأكثرية الثلثين . أما إذا لم تنل هذه الأكثرية فيقتضي تصديقها من وزارة الداخلية .

المادة الثالثة والاربعون : ينعقد مجلس المحافظة ، مرة في الشهر ، وكلما دعت الحاجة ، بناء على دعوة من رئيسه أو بناء لطلب ثلث أعضائه على الأقل .

جلسات المجلس غير علنية ، ولا يحضرها ، إلا من يقرر الرئيس الإستماع إليهم ، من الموظفين أو الخبراء أو سائر المواطنين .

المادة الرابعة والاربعون : لا تكون إجتماعات المجلس قانونية إلا اذا حضر الجلسة أكثر من نصف الأعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً ، بعد أن توجه الى الجميع دعوة خطية ، يعين فيها تاريخ ومكان وساعة الإجتماع وجدول الأعمال .

اذا لم يكتمل النصاب يرجأ الإجتماع وتوجه دعوة خطية ثانية ، لجلسة تعقد بعد أربع وعشرين ساعة على الأقل ، ويعتبر النصاب مؤمناً بمن حضر .

المادة الخامسة والاربعون : يجري التصويت بالإقتراع العلني ، وتصدر القرارات بالأكثرية ، وعند تعادل الأصوات يعتبر صوت

نائب الرئيس مرجحاً . أما القرارات التي تصبح نافذة ، فيقضي أن تنال أكثرية الثلثين وفقاً لما جاء في المادة الثانية والأربعين من هذا القانون .

لايشترك المحافظ بالتصويت .

المادة السادسة والاربعون : ترقم القرارات وتؤرخ وتدون في سجل خاص يوقع عليه الرئيس وأمين السر وأعضاء مكتب المجلس . وإذا تخلف أحدهم عن التوقيع أو امتنع ، يذكر السبب .

المادة السابعة والاربعون : اذا شغر مركز أحد الأعضاء بالإستقالة أو الوفاة أو لأي سبب آخر ، يعين المحافظ بديلاً عنه العضو الذي نال أكثر الأصوات في الإنتخابات الأخيرة ، بخلال شهر من تاريخ الشغور .

المادة الثامنة والاربعون : يتقاضى أعضاء مجلس المحافظة تعويضاً مقطوعاً يحدد بمرسوم .

المادة التاسعة والاربعون : يكون لمجلس المحافظة موازنة سنوية يعدها مكتب المجلس ويقرها بالتصويت العلني بالأغلبية المطلقة . تنعقد الجلسة في آخر اسبوع من شهر كانون الأول . ويرصد في موازنة الدولة اعتماد لكل محافظة يخصص لتنفيذ بنود موازنة مجلس المحافظة التي تغذى بموارد ذاتية تقدمها بلديات المحافظة والهيئات والأفراد بشكل هبات الى جانب الرسوم المذكورة في المادة ٥٠ من هذا القانون .

المادة الخمسون : تتكون واردات مجلس المحافظة من المصادر الآتية :

أولاً : ١ـ من جميع الرسوم والعائدات التي تستوفيها الدولة خارج النطاق البلدي من المحافظة لصالح انعاش القرى .

٢ـ التبرعات والهبات .

٣ـ الاعتمادات التي تلحظها الدولة في الموازنة العامة لصالح مجلس المحافظة .

٤ـ ما يفرضه مجلس المحافظة من رسوم ، وفقاً للبند ١٧ من المادة ٤١ من هذا القانون .

ثانياً : يقتطع ويحول لحساب مجلس المحافظة نسبة قدرها عشرة بالمئة (١٠٪) من أصل العائدات والرسوم الآتية التي تجبى في المحافظة :

١ـ عائدات فواتير الماء والكهرباء والهاتف والفاكس والهاتف الخليوي .

٢ـ رسوم التسجيل والانتقال العقاري وضريبة الأملاك المبنية .

٣ـ رسوم الميكانيك (تسجيل ومعاينة)

٤ـ قيمة الواردات الفعلية للبلديات المحددة في جدول الحساب القطعي للسنة السابقة ، ولا تدخل في حساب الواردات الأمانات والإعتمادات المدورة والقروض والمساعدات .

المادة الحادية والخمسون : يفتح حساب

في محتسبية المحافظة باسم مجلس المحافظة ، ويتم ايداع وسحب الأموال منه وفقاً للطريقة المعتمدة في المؤسسات العامة المستقلة مالياً وادارياً . ويعقد المحافظ بصفته رئيساً لمجلس المحافظة النفقات العائدة لمالية وميزانية المجلس ويصرف بواسطة الأجهزة المختصة في السلطة التنفيذية لهذا المجلس .

المادة الثانيةوالخمسون : تخضع قرارات مجلس المحافظة المالية لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة .

الفصل الرابع

أحكام انتقالية وختامية

المادة الثالثة والخمسون : تلغى أمانة سر المحافظات ، ويلغى منصب أمين سر عام المحافظة ، كما تلغى كافة النصوص العائدة لهذا المنصب ، وتنشأ مصلحة ادارية وفنية مشتركة في كل محافظة تتمتع بالصلاحيات المنصوص عليها في المرسوم رقم ٢٨٩٤ تاريخ ١٦ / ١٢ / ١٩٥٩ ، وتشمل صلاحياتها كافة المديريات والمصالح والدوائر والأقسام الواردة في الجدول الرقم (٢) من هذا القانون .

وتتألف من :

- دائرة شؤون المحاسبة واللوازم .
- دائرة الشؤون الإدارية .
- دائرة الشؤون القانونية .
- دائرة الشؤون الفنية .

المادة الرابعة والخمسون :

تعدل المادة الثالثة من قانون المختارين والمجالس الإختيارية الصادر في ٢٧ / ١١ / ١٩٤٧ ، بحيث يتم انشاء الأحياء في العاصمة ومراكز المحافظات المحددة في الجدول رقم (١) من هذا القانون بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناء لإقتراح وزير الداخلية .

المادة الخامسة والخمسون :

تمارس في المحافظة الوحدات الإدارية والأمنية والقضائية والفنية (الواردة في الجدول الرقم (٢) من هذا القانون)الصلاحيات المعطاة لها في الإدارت المركزية أو الإقليمية وفقاً للقانونين المرعية الإجراء . ويمكن تعديل هذه الصلاحيات بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء لإقتراح وزير الداخلية .

المادة السادسة والخمسون :

تلغى جميع القوانين المخالفة لأحكام هذا القانون أو التي لا تتفق مع أحكامه .

المادة السابعة والخمسون : تحدد عند الإقتضاء ، تفاصيل تطبيق أحكام ودقائق هذا القانون بمراسيم في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية .

المادة الثامنة والخمسون : يعمل بهذا القانون فور نشره في الجريدة الرسمية .

ملحق رقم [٢]

اقتراح قانون البلديات

المادة الأولى : البلدية هي ادارة محلية ، تقوم ، ضمن نطاقها ، بممارسة الصلاحيات التي يخولها اياها القانون . تتمتع البلدية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري في نطاق هذا القانون .

المادة الثانية : تنشأ بلدية حكماً فور صدور هذا القانون في كل مدينة او في كل قرية يزيد عدد اهاليها عن ٥٠٠ شخص ، أو مجموعة من القرى المجاورة بعضها لبعض ، وكذلك في أي مجمع سكني يزيد عدد وحداته عن ٢٠٠ وحدة سكنية ، أو أي مجمع سياحي شتوي أو صيفي يزيد عدد وحداته عن ٢٠٠ وحدة سكنية .

يجب على المحافظين ان يبلغوا وزير الشؤون البلدية والقروية خلال مهلة ثلاثة اشهر من تاريخ صدور هذا القانون عن أسماء البلديات المنشأة حكماً تطبيقاً لأحكام هذه المادة ، على أن تثبت بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء .

المادة الثالثة : يمكن ان تضم البلديات القائمة ، القرى المجاورة التي لا يوجد فيها بلدية حالية ، والتي توحد بينها العوامل الجغرافية والاقتصادية والعمرانية . وتعتبر بلدية واحدة اذا كانت الواردات الذاتية المقدرة لكل منها تتجاوز خمسين ضعف الحد الادنى للأجور .

يتم الضم بمرسوم بناء على اقتراح وزير الشؤون البلدية والقروية ، وتحدد في هذا المرسوم القرى التي تؤلف هذه البلدية ، واسمها ومركزها .

يحق للقرية التي تؤلف بلدية واحدة مع مجموعة من القرى ، ان تنفصل وتصبح بلدية مستقلة اذا طلبت ذلك اكثرية ثلثي الناخبين فيها . ويقدم طلب الفصل الى المحافظ الذي يبدي مطالعته الخطية في شأنه . ويتم الفصل بمرسوم بناء على اقتراح وزير الشؤون البلدية والقروية المبني على موافقة المحافظ . ينبغي في حالتي الضم والفصل حل المجلس البلدي القائم ودعوة الناخبين إلى انتخاب مجلس بلدي جديد خلال مهلة شهرين من تاريخ صدور مرسوم الضم أو الفصل .

المادة الرابعة : ان تحديد النطاق البلدي هو تدبير اداري لا علاقة له بقيود السجل العقاري .

تضم خرائط تحديد النطاق البلدي الى ملف إنشاء البلدية وتعفى العملية الطوبوغرافية من الرسوم .

يحدد نطاق البلديات كافة خلال مهلة سنة من تاريخ صدور هذا القانون بمراسيم

تصدر عن مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الشؤون البلدية والقروية

المادة الخامسة : يتألف الجهاز البلدي من سلطة تقريرية وسلطة تنفيذية .

المادة السادسة : يتولى السلطة التقريرية المجلس البلدي .

المادة السابعة : يتألف المجلس البلدي من اعضاء يراوح عددهم كما يأتي :

ـ ٨ اعضاء للبلدية التي لا يتجاوز عدد اهاليها المسجلين ٢٠٠٠ شخص .

ـ ١٠ اعضاء للبلدية التي يراوح عدد اهاليها المسجلين بين ٢٠٠١ و ٤٠٠٠ شخص .

ـ ١٢ عضواً للبلدية التي يراوح عدد اهاليها المسجلين بين ٤٠٠١ و ١٠٠٠٠ .

ـ ١٦ عضواً للبلدية التي يراوح عدد أهاليها المسجلين بين ١٠٠٠١ و ٢٥٠٠٠ شخص .

ـ ١٨ عضواً للبلدية التي يزيد عدد اهاليها المسجلين عن ٢٥٠٠٠ شخص .

ـ ٢٤ عضواً لبلدية طرابلس .

اما البلدية التي تضم اكثر من قرية ، فان عدد اعضائها يوزع على عدد القرى بنسبة عدد سكان كل منها .

يمكن ان يعين بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء عدد من الأعضاء الإضافيين غير المسجلين في لوائح الانتخابات من بين حملة الشهادات العليا ، شرط ان لا يزيد عن ربع اعضاء كل مجلس بلدي .

المادة الثامنة : مدة ولاية المجلس البلدي هي ست سنوات .

المادة التاسعة : ١ـ ينتخب رئيس ونائب رئيس واعضاء المجلس البلدي بالتصويت العام المباشر وفقاً للاصول المتبعة في الانتخابات النيابية ، وتعتمد اللوائح الانتخابية المتعلقة بانتخاب اعضاء مجلس النواب .

٢ـ تؤلف البلدية دائرة انتخابية واحدة .

٣ـ يراعى في ما خص بلدية بيروت احكام المادة العاشرة من هذا القانون .

المادة العاشرة : ترتبط بلدية بيروت بالأمانة العامة للعاصمة المنصوص عنها في (الملحق الرقم ١) لهذا القانون ، ويتألف المجلس البلدي من ٣٠ عضواً ، ويتم اختيار اعضاء المجلس البلدي في بيروت وفقاً لما يأتي :

ـ ٢٠ عضواً منتخباً .

ـ ١٠ اعضاء يعينون بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء من حملة الشهادات العليا .

المادة الحادية عشرة : تدعى الهيئات الانتخابية البلدية بقرار من وزير الداخلية خلال الشهرين السابقين لنهاية ولاية المجالس البلدية . تذكر في القرار مراكز الاقتراع وتكون المهلة بين تاريخ نشره واجتماع الهيئة الانتخابية ٤٠ يوماً على الأقل .

المادة الثانية عشرة : لوزير الداخلية ان يعين موعد الانتخابات في يوم واحد لجميع البلديات أو أن يعين موعداً خاصاً لكل محافظة اذا اقتضت ذلك سلامة الأمن على ان يكون في يوم احد .

ينشر قراره في النطاق البلدي وعلى لوحة الإعلان في مركز المحافظة .

المادة الثالثة عشرة : تطبق على الانتخابات البلدية احكام قانون انتخاب اعضاء مجلس النواب في كل ما لا يتعارض واحكام هذا القانون .

المادة الرابعة عشرة : ١ـ على المرشح لعضوية المجلس البلدي ان يقدم الى المحافظ ، قبل موعد الانتخابات بـ ١٥ يوماً على الاقل ، تصريحاً مسجلاً لدى الكاتب بالعدل يتضمن :

ـ اسمه الكامل واسم البلدية التي يريد ان يرشح نفسه فيها .

ـ نسخة عن سجله العدلي .

ـ تعهد خطي مصادق عليه لدى الكاتب بالعدل يوضح فيه المرشح على مسؤوليته انه لا يشغل احدى الوظائف المحددة في المادة ١٩ من هذا القانون .

٢ـ يقبل الترشيح :

ـ اذا كان المرشح ناخباً واسمه مدون في القائمة الانتخابية الخاصة بالبلدية التي يرغب في ان يكون عضواً في مجلسها .

ـ اذا اودع تأميناً قدره مليون ليرة لبنانية .

ـ اذا توافرت فيه اهلية العضوية للمجالس البلدية المنصوص عليها في المادة ٢٠ من هذا القانون .

٣ـ يعطي المحافظ ايصالاً يثبت تقديم طلب الترشيح . على هذا الأخير وخلال ثلاثة ايام من تقديم طلب الترشيح ان يصدر قراراً معللاً بقبول هذا الطلب أو برفضه ، وإلا اعتبر سكوته بإنقضاء هذه المدة قراراً ضمنياً بالقبول .

يعلق قرار القبول او رفض الترشيح فور صدوره على لوحة الإعلان في مركز المحافظة ، وينظم بهذا الأمر محضراً يوقعه الموظف المختص .

٤ـ يحق للمرشح خلال مدة اسبوع من تاريخ صدور القرار القاضي برفض ترشيحه مراجعة مجلس شورى الدولة باستدعاء غير خاضع للرسم أو لأية معاملة اخرى .

وعلى المجلس ان يفصل في اعتراضه نهائياً خلال مهلة خمسة ايام .

٥ـ تنشر اسماء المرشحين الذين قبلت طلبات ترشيحهم بلا ابطاء على باب البلدية التي رشحوا انفسهم فيها . كما تنشر هذه الاسماء على باب اقلام الإقتراع وتسلم نسخ عنها الى لجنة قيد الاسماء المنصوص عليها في قانون انتخاب اعضاء مجلس النواب .

٦ـ يعاد التأمين الى صاحب العلاقة اذا عاد

عن ترشيحه بتصريح مسجل لدى الكاتب العدل ، وذلك بتقديم طلب خطي بالرجوع عن هذا الترشيح الى المحافظ قبل موعد الانتخابات بثلاثة ايام على الاقل .

المادة الخامسة عشرة :

١ـ اذا كانت البلدية الواحدة تضم قرى عدة فيحدد المحافظ عدد الاعضاء الذي يعود الى كل قرية مع التقيد بالعدد المحدد في المادة السابعة من هذا القانون . ويجري الترشيح على اساس هذا التحديد ، ويفوز بالانتخاب المرشح عن القرية الذي ينال العدد الاكبر من اصوات المقترعين .

٢ـ يفوز بالانتخاب الذي ينال العدد الاكبر من اصوات المقترعين ، واذا تساوت الأصوات فيفوز الأكبر سناً ، واذا تساوت السن فيلجأ الى القرعة بواسطة لجنة قيد الاسماء المنصوص عليها في قانون إنتخاب اعضاء مجلس النواب .

٣ـ اذا كان عدد المرشحين موازياً لعدد الاعضاء المطلوب انتخابهم او اقل وانقضت مدة الترشيح يكون هؤلاء المرشحون فازوا بالتزكية ، ويعلن ذلك بقرار من لجنة قيد الاسماء ، وتجري انتخابات فرعية عند الإقتضاء لاستكمال العدد .

٤ـ يعاد التأمين للمرشح اذا فاز بالإنتخابات او نال ٢٥٪ من اصوات المقترعين على الاقل .

المادة السادسة عشرة :

١ـ يطعن في صحة الانتخاب لدى مجلس شورى الدولة في مهلة ١٥ يوماً تلي اعلان النتيجة .

٢ـ تطبق احكام المواد ٣٢٩ الى ٣٣٤ من قانون العقوبات على الاعمال المقترفة لإفساد الانتخاب .

المادة السابعة عشرة : يعتبر المجلس البلدي منحلاً :

١ـ إذا فقد اكثر من نصف اعضائه ، وفي هذه الحالة على المحافظ اصدار قرار الحل خلال اسبوع من تاريخ اعلامه بالامر الا اذا كانت المدة المتبقية من ولاية المجلس لا تتجاوز السنة .

٢ـ اذا حكم بابطال انتخابه .

المادة الثامنة عشرة :

١ـ في حالات الحل المشار اليها في المادة السابعة عشرة من هذا القانون ، يصير انتخاب مجلس بلدي جديد في مهلة شهرين من تاريخ الحل اذا كانت مدة ولاية المجلس البلدي تزيد عن السنة .

٢ـ يتولى المحافظ او رئيس الدائرة المكلف من هذا الاخير اعمال المجلس البلدي حتى انتخاب المجلس البلدي الجديد .

المادة التاسعة عشر : لا يجوز الجمع بين عضوية المجلس البلدي وبين :

١ـ عضوية مجلس النواب أو تولي منصب وزاري .

٢ـ المختارية أو عضوية المجلس الاختياري .

٣ـ القضاء .

٤ـ وظائف الدولة والمؤسسات العامة .

٥ـ رئاسة مجالس ادارة المؤسسات العامة أو عضويتها .

٦ـ ملكية امتياز أو وظائف في نطاق البلدية .

٧ـ عضوية ، أو وظائف في الهيئات أو اللجان المكلفة ادارة مشاريع ذات نفع عام في نطاق البلدية .

المادة العشرون : لا يكون اهلاً لعضوية المجالس البلدية .

١ـ من يجهلون القراءة والكتابة .

٢ـ المحكومون بحرمانهم الحقوق المدنية او بالتجريد المدني .

٣ـ المحكومون من اجل جنايات او جنح شائنة ، كما هي معينة بالفقرة ٣ من المادة ١٠ من قانون إنتخاب اعضاء مجلس النواب ، أو من اجل الجنح المنصوص عليها في المواد ٣٢٩ الى ٣٣٤ من قانون العقوبات .

٤ـ المحكومون بجرائم الإنتماء الى الجمعيات السرية .

٥ـ المحجور عليهم قضائياً لعلتي العته والجنون .

٦ـ الاشخاص الذين يعلن افلاسهم حتى اعادة اعتبارهم .

المادة الحادية والعشرون : لا يجوز للشخص الواحد ان يكون عضواً في اكثر من مجلس بلدي واحد ، وكذلك لا يجوز في البلدية الواحدة ان يجتمع الاصول والفروع والازواج . وفي حال انتخاب اثنين من هؤلاء ولم يستقل احدهما ، فعلى المحافظ ان يقيل اصغرهما سناً ، واذا تعادلا في السن فيقال احدهما بالقرعة في اول اجتماع يعقده المجلس البلدي . وفي هذه الحالة يصير انتخاب بديل وفقاً للاصول .

المادة الثانية والعشرون : اذا انتخب احد الاشخاص الوارد ذكرهم في المادة ١٩ من هذا القانون عضواً بلدياً ، فعليه ان يختار ضمن مهلة اسبوعين بين العضوية ووظيفته والا يعتبر مقالاً حكماً من عضوية البلدية . وتعلن الاقالة بقرار من المحافظ .

المادة الثالثة والعشرون : تقدم استقالة الرئيس او نائبه او العضو البلدي الى المحافظ وتعتبر نهائية من تاريخ قبولها بقرار منه . واذا لم يصدر قرار بقبولها بعد مضي شهر من تاريخ تقديمها تعتبر مقبولة حكماً .

بعد انقضاء خمسة عشر يوماً على استقالة الرئيس او نائبه ، يجتمع المجلس البلدي وفقاً لأحكام المادة ٥٨ من هذا القانون لانتخاب

رئيس او نائب رئيس .

المادة الرابعة والعشرون : اذا تخلف عضو المجلس البلدي عن تلبية الدعوة الى الاجتماع ٤ مرات متوالية من دون عذر مشروع ، يدعو الرئيس المجلس البلدي الى جلسة خاصة تعقد لهذه الغاية . يقدر المجلس البلدي الأسباب التي دعت العضو الى الغياب ، ويمكنه اتخاذ قرار باعتبار العضو مستقيلاً . ان قرار المجلس البلدي باعتبار العضو مستقيلاً يخضع لموافقة المحافظ . للعضو المعتبر مستقيلاً ان يطعن بالقرار لدى مجلس شورى الدولة خلال عشرة ايام من تاريخ ابلاغه اليه .

المادة الخامسة والعشرون : يجتمع المجلس البلدي مرة في الشهر على الاقل بناء على دعوة من رئيسه وكلما دعت الحاجة الى اجتماعه ، وعلى الرئيس ان يعين في دعوته مواضيع الاجتماع . يتحتم على الرئيس دعوة المجلس البلدي الى الاجتماع اذا طلب ذلك المحافظ او اكثرية اعضاء المجلس ، على ان تذكر في الطلب والدعوة ، الاسباب الداعية الى هذا الاجتماع ومواضيعه .

المادة السادسة والعشرون : يجب ان تكون الدعوة خطية ، وان ترسل قبل الجلسة بثلاثة أيام على الأقل الى محل اقامة العضو أو المقام المختار منه ، ويمكن تقصير هذه المهلة اذا اقتضت الضرورة ، وللمجلس البلدي ان ينظر في تقصير المهلة ويقرر الاستمرار في الجلسة او تأجيلها الى موعد آخر .

على العضو المقيم خارج النطاق البلدي ان يختار محل اقامة ضمن نطاق البلدية والا اعتبر مبلغاً في مركز البلدية .

المادة السابعة والعشرون : لا يكون اجتماع المجلس البلدي قانونياً الا اذا حضر اكثر من نصف اعضائه . واذا لم تتوافر النسبة المذكورة تأجل الإجتماع ودعي الاعضاء الى اجتماع جديد يحدد بدعوة بعد ٢٤ ساعة على الاقل . ولا تكون هذه الجلسة قانونية الا اذا حضرها ثلث الاعضاء على الاقل .

المادة الثامنة والعشرون : يترأس جلسات المجلس البلدي رئيس البلدية . وفي حالة تغيبه فنائب الرئيس ، والا فأكبر الأعضاء سناً .

المادة التاسعة والعشرون : جلسات المجلس البلدي سرية . وللمحافظ ان يحضرها اذا طلب ذلك على ان لا يكون له حق التصويت . لرئيس البلدية ان يدعو الى حضور جلسات المجلس البلدي أي موظف أو أي شخص لاستماعه .

المادة الثلاثون : لرئيس البلدية تلقائياً أو بناء على طلب المحافظ دعوة المجلس البلدي الى جلسة استثنائية يحصر موضوعها في مناقشة

مسألة تتطلب درساً مستعجلاً .

المادة الحادية والثلاثون : يتولى رئيس الجلسة حفظ النظام فيها ، وفي حال وقوع جناية أو جنحة ينظم محضراً بالواقع ويرسله بلا ابطاء الى النيابة العامة ويبلغ المحافظ نسخة عن هذا المحضر .

المادة الثانية والثلاثون : يترأس نائب الرئيس الجلسات التي تناقش فيها حسابات ادارة البلدية الموكلة الى الرئيس . ويترأس هذه الجلسات أكبر الأعضاء سناً اذا كان لنائب الرئيس علاقة بالإدارة المالية للبلدية . ولرئيس البلدية ان يحضر مناقشات الحسابات الادارية على ان يخرج من الجلسة قبل الشروع في التصويت .

المادة الثالثة والثلاثون : يجري التصويت بطريقة الاقتراع العلني ولا يجوز التصويت وكالة .

يلجأ الى طريقة الاقتراع السري اذا طلب ذلك الرئيس او أكثرية الأعضاء الحاضرين أو اذا كان التصويت يتعلق بإنتخاب ما .

المادة الرابعة والثلاثون : تتخذ مقررات المجلس بأكثرية أصوات الأعضاء الحاضرين ، واذا تعادلت الأصوات فصوت الرئيس يرجح .

المادة الخامسة والثلاثون : لا يجوز ان يشترك في المناقشة والإقتراع عضو له مصلحة في الموضوع المطروح .

المادة السادسة والثلاثون : تدوّن في سجل خاص قرارات المجلس البلدي وبأرقام متسلسلة وبحسب تواريخها وترقم صفحاته ويوقع الصفحتين الأولى والأخيرة المحافظ أو من ينتدبه . ويفقط عدد صفحات السجل المذكور بالأحرف والأرقام في نهاية الصفحة الأخيرة منه .

يجب أن يقترن كل شطب أو حاشية بتوقيع الرئيس ورئيس الدائرة الإدارية في حال وجوده أو الموظف المسؤول في حال عدم وجود رئيس دائرة ادارية .

لا يعتبر القرار نافذاً الا من تاريخ تسجيله في السجل الخاص . وتدوّن كل مخالفة في ذيل ذلك القرار .

تشتمل صفحات سجل قرارات المجلس البلدي على خمسة أعمدة يدوّن في الأول منها رقم القرار المتسلسل وتاريخه ، وفي الثاني نص القرار ، وفي الثالث تاريخ نشره ، وفي الرابع تاريخ ارساله الى سلطة الرقابة ، وفي الخامس تدوّن الملاحظات المقتضاة .

المادة السابعة والثلاثون : لكل صاحب مصلحة ان يطلب اعطاءه على نفقته نسخة من قرارات مجلس البلدي مصادقاً عليها من الموظف المختص .

المادة الثامنة والثلاثون : ينظم محضر بكل جلسة من جلسات المجلس البلدي في

سجل خاص ترقم صفحاته ويؤشر عليها المحافظ أو من ينتدبه ، يتلى في نهايتها ويوقعه في الجلسة نفسها جميع الأعضاء الحاضرين ، وتذكر تحفظاتهم اذا طلبوا ذلك .

تذكر في المحضر على الأخص الدعوة وجدول الأعمال ونص القرارات التي اتخذها المجلس واسماء الأعضاء الحاضرين وأسماء الأشخاص الذين اشتركوا في المناقشة وخلاصة ملاحظاتهم وأسماء الذين صوتوا في الأقتراع العلني وتعيين وجهة اقتراعهم .

المادة التاسعة والثلاثون : يقدم المجلس البلدي اقتراحاته في ما يتعلق بالحاجات العامة في النطاق البلدي ، ويتولى رئيس المجلس أو من يقوم مقامه ابلاغ ذلك الى المراجع المختصة وفقاً للأصول .

المادة الأربعون : تكون للأنظمة التي يصدرها المجلس البلدي في المسائل الداخلة ضمن اختصاصه صفة الالزام ضمن النطاق البلدي .

المادة الحادية والأربعون : يتولى المجلس البلدي من دون أن يكون ذلك على سبيل الحصر الأمور الآتية :

- الموازنة البلدية ، بما في ذلك نقل الإعتماد وفتحه .
- قطع حساب الموازنة .
- القروض على اشكالها لتحقيق مشاريع معينة أنجز درسها .
- التنازل عن بعض العائدات البلدية الآنية والمستقبلية للمقرض او للدولة لقاء كفالتها القرض ، وادراج الاقساط التي تستحق سنوياً في الموازنات البلدية المتتالية مدة هذا القرض .
- تحديد معدلات الرسوم البلدية في الحدود المعينة في القانون .
- دفتر الشروط لصفقات اللوازم والاشغال والخدمات .
- دفتر الشروط لبيع املاك البلدية الخاصة وفقاً لاحكام القانون .
- المصالحات .
- قبول الهبات والأموال الموصى بها ورفضها .
- البرامج العامة للأشغال والتجميل والتنظيفات والشؤون الصحية ولمشاريع المياه والإنارة .
- إلزام المستفيدين من مشروع إنشائي انجزت دراسته المساهمة في تكاليف هذا المشروع في حال موافقة اكثرية ثلاثة ارباع المنتفعين منه على الأقل .

المادة الثانية والأربعون : يجوز للمجلس البلدي ضمن منطقته أن ينشئ أو يدير بالذات أو بالواسطة أو يساهم أو يساعد في تنفيذ الأعمال والمشاريع الآتية :

- المدارس الرسمية ودور الحضانة

والمدارس المهنية .

- المساكن الشعبية والحمامات والمغاسل العمومية والمسابح .
- المستشفيات العمومية والمصحات والمستوصفات وغير ذلك من المنشآت والمؤسسات الصحية .
- المتاحف والمكتبات العامة ودور التمثيل والسينما والملاهي والأندية والملاعب وغيرها من المحال العمومية والرياضية والمؤسسات الإجتماعية والثقافية والفنية .
- الوسائل المحلية للنقل العام .
- الاسواق العامة لبيع المأكولات وبرادات حفظها وبيادر الغلال .

المادة الثالثة والأربعون : يجب استطلاع رأي المجلس البلدي في الأمور الآتية :

- تغيير اسم البلدة
- تغيير حدود البلدة .
- تنظيم حركة المرور والنقل العام .
- مشاريع تقويم الطرق العامة الكبرى وتحديدها والتصاميم التوجيهية العامة في المنطقة البلدية .
- انشاء المدارس الرسمية والمستشفيات والمستوصفات الحكومية ونقلها والغاؤها .
- التدابير المتعلقة بالاسعاف العام .
- انشاء مكاتب ومؤسسات خيرية .
- طلبات رخص استثمار المحلات المصنفة والمطاعم والمسابح والمقاهي والملاهي والفنادق . وعلى المجلس البلدي ان يتخذ قراراً في المواضيع المشار اليها خلال مدة شهر من تاريخ ابلاغه الاوراق المتعلقة بهذه المواضيع ، والا اعتبر موافقاً عليها ضمناً .
- تسمية الشوارع في النطاق البلدي .
- تخطيط الطرق وتقويمها وتوسيعها وانشاء الحدائق والساحات العامة ووضع التصاميم العائدة للبلدة والمخطط التوجيهي العام بالتعاون مع المديرية العامة للتنظيم المدني ، مع مراعاة احكام قانون الاستملاك ، على ان تكون موافقة كل من التنظيم المدني والبلدية المعنية ملزمة لاقرار المشروع . وفي حال اختلاف الرأي بين البلدية والتنظيم المدني يبت مجلس الوزراء الموضوع في صورة نهائية .
- انشاء الاسواق والمنتزهات واماكن السباق والملاعب والحمامات والمتاحف والمستشفيات والمغاسل والمجارير ومصارف النفايات وامثالها .
- المساهمة في نفقات المدارس الرسمية وفقاً للاحكام الخاصة بهذه المدارس .

المساهمة في نفقات المشاريع ذات النفع العام .

- اسقاط الملك البلدي العام الى ملك بلدي خاص .
- تنظيم النقل بانواعه وتحديد تعرفاته عند

الاقتضاء ضمن النطاق البلدي ، مع مراعاة احكام القوانين النافذة .

ـ اسعاف المعوزين والمعوقين ومساعدة النوادي والجمعيات وبقية النشاطات الصحية والاجتماعية والرياضية والثقافية وامثالها .

ـ الانظمة الخاصة بموظفي البلدية واجرائها وتحديد سلسلة رتبهم ورواتبهم واجورهم .

ـ حق التعاقد مع البلديات .

ـ مراقبة النشاطات التربوية وسير العمل في المدارس الرسمية والخاصة واعداد التقارير عن سير العمل فيها الى الادارات المعنية .

ـ الموافقة على اعتبار الطرقات الناتجة عن مشروع افراز والتي يستفيد منها اكثر من ستة عقارات لملاّك مختلفين كالاملاك العامة البلدية والتي يحق للبلدية اجراء الاشغال عليها .

ـ وفي حال مخالفة رأي المجلس البلدي واصرار السلطة المختصة على اتخاذ تدبير مخالف ، يعرض الموضوع على مجلس المحافظة عن طريق المحافظ . وفي حال استمرار الخلاف يعرض الأمر على مجلس الوزراء لبتّه نهائياً .

المادة الرابعة والاربعون : يراقب المجلس البلدي اعمال السلطة التنفيذية ويسهر على حسن سير العمل في البلدية ويضع بنتيجة اعمال الرقابة تقارير يرفعها الى سلطة الرقابة .

المادة الخامسة والاربعون : ينتخب المجلس البلدي من بين اعضائه في بداية كل سنة عضوين اصيلين وعضوين رديفين يشكلان مع رئيس البلدية ونائب الرئيس هيئة لجنة المناقصات التي تتولى تلزيم الصفقات البلدية وتلزيم الرسوم التي يقرر المجلس البلدي وضعها في المزايدة .

وللمجلس البلدي ان ينتخب ايضاً لجاناً من اعضائه لدرس القضايا المنوطة به ، ويمكن ان يستعين بلجان يعينها من غير اعضائه .

المادة السادسة والاربعون : قرارات المجلس البلدي ، نافذة في ذاتها باستثناء القرارات التي اخضعها هذا القانون صراحة لمصادقة سلطة الرقابة الادارية ، فتصبح نافذة من تاريخ المصادقة عليها .

المادة السابعة والاربعون : تنشر القرارات ذات الصفة العامة التي يتخذها المجلس البلدي على باب مركز البلدية ، وينظم محضر بذلك يوقعه الموظف المختص . اما القرارات النافذة الاخرى فتبلغ الى اصحابها .

المادة الثامنة والاربعون : تمارس الرقابة الادارية على قرارات المجلس البلدي السلطات الآتية :

ـ المحافظ .

ـ وزارة الشؤون البلدية والقروية .

المادة التاسعة والاربعون : يرسل رئيس البلدية قرارات المجلس البلدي الى المحافظ الذي

يصادق عليها أو يحيلها على سلطة الرقابة الادارية المختصة ، أو على أي ادارة معنية ، وذلك خلال عشرة ايام من تاريخ ورودها اليه .

المادة الخمسون : لا تخضع لمصادقة سلطة الرقابة الادارية قرارات المجلس البلدي الآتية :

ـ تأمين المباني البلدية وتجهيزاتها وآلياتها لدى شركات الضمان للعقود على ألا تزيد قيمة هذا التأمين عن عشر مرات الحد الأدنى للأجور .

ـ قبول الهبات والاموال الموصى بها وغير المرتبطة باعباء .

ـ اسعاف المعوزين والمعوقين ومساعدة النشاطات التربوية والثقافية والرياضية . والاجتماعية عندما لا تزيد قيمة المساعدة عن عشرين مرة الحد الأدنى للأجور .

ـ تحديد تعريفات النقل ضمن نطاق البلدي التي لا تخضع لصلاحية وزارة النقل .

ـ تحصيل الرسوم البلدية والحجز على أموال المكلفين الذين يمتنعون عن دفع تلك الرسوم .

ـ تنفيذ اشغال بالامانة لمشاريع يعتبر المجلس البلدي انها ضرورية مستعجلة ضمن حدود المئة مرة الحد الأدنى للأجور لكل مشروع .

ـ شراء ، أو بيع ، العقارات التي لا تزيد قيمتها عن مئة مرة الحد الأدنى للأجور والمصادقة على دفاتر الشروط الخاصة العائدة لها .

ـ عقود الإيجارات عندما لا تزيد بدلاتها عن خمسين مرة الحد الأدنى للأجور .

ـ إجازة صفقات اللوازم والأشغال والخدمات عندما لا تتجاوز مئة مرة الحد الأدنى للأجور والمصادقة على دفاتر الشروط الخاصة العائدة لها .

إجازة الأشغال بالأمانة وشراء اللوازم بالفاتورة حتى حدود عشر مرات الحد الأدنى للأجور وفقاً لما نصت عليها القوانين .

المادة الحادية والخمسون : تخضع لمصادقة المحافظ القرارات الآتية :

ـ الموازنات البلدية ونقل الإعتماد وفتحه .

ـ الحسابات القطعية .

ـ تحديد معدلات الرسوم البلدية .

ـ اسعاف المعوزين ومساعدة النوادي والجمعيات وبقية النشاطات الثقافية والاجتماعية والرياضية والصحية وامثالها عندما تزيد المساعدة في السنة عن عشرين مرة الحد الأدنى للأجور .

ـ إجازة الأشغال بالأمانة وشراء اللوازم بالفاتورة حتى حدود ثلاثين مرة الحد الأدنى للأجور وفقاً لما نصت عليه القوانين .

ـ تسوية الخلافات والمصالحات مع مراعاة أحكام هذا القانون .

- قبول الهبات والأموال الموصى بها المرتبطة بأعباء أو رفضها .

- إجازة صفقات اللوازم والأشغال والخدمات عندما تتجاوز قيمتها مئة مرة الحد الأدنى للأجور لكل مشروع والمصادقة على دفاتر الشروط الخاصة العائدة لها .

- شراء ، أو بيع ، العقارات التي تزيد قيمتها عن مئة مرة الحد الأدنى للأجور .

- عقود الإيجارات عندما تزيد بدلاتها السنوية عن خمسين مرة الحد الأدنى للأجور .

- إنشاء الأسواق وأماكن السباق والمتاحف والمستشفيات والمساكن الشعبية ومصارف النفايات وأمثالها .

- نظام موظفي البلدية وإنشاء الوحدات وتحديد الملاكات وشروط التعيين والتعاقد وسلسلة الرتب والرواتب لجميع الموظفين .

المادة الثانية والخمسون : تخضع لمصادقة وزير الشؤون البلدية والقروية القرارات الآتية :

- القرارات التي تتعلق بمبدأ عام
- القروض .
- تسمية الشوارع والساحات والأبنية العامة واقامة النصب التذكارية والتماثيل .
- اسقاط الاملاك البلدية العامة الى أملاك بلدية خاصة ، وتعتبر أملاكاً بلدية عامة الطرق والفضلات الواقعة ضمن نطاق البلدية باستثناء الطرق الدولية .
- دفتر الشروط العام النموذجي الذي يجب اعتماده في البلديات لصفقات اللوازم والأشغال والخدمات .
- دفتر الشروط العام النموذجي لبيع أملاك البلدية .

المعاملات التي نصت عليها القوانين .

المادة الثالثة والخمسون : تعتبر القرارات المبينة في المواد السابقة مصادقاً عليها ضمناً إذا لم تتخذ سلطة الرقابة الإدارية المختصة قرارها في شأنها خلال شهر من تاريخ تسجيل القرار في الوحدة المختصة لدى سلطة الرقابة الادارية المعنية .

وعلى رئيس البلدية في مثل هذه الحال ، أن يحيط سلطة الرقابة الإدارية المختصة علماً بأن القرار أصبح مصادقاً عليه .

لا تطبق هذه المهلة على القرارات المتعلقة بالتخطيط والقروض بحيث تصبح المهلة سنة بدل شهر . أما القرارات الخاضعة لمراقبة ديوان المحاسبة المسبقة في البلديات الخاضعة لرقابة الديوان ، فتسري المدة في شأنها من تاريخ ابلاغ قرار الديوان بالموافقة الى سلطة الرقابة الادارية .

المادة الرابعة والخمسون : تتم مصادقة سلطة الرقابة خطياً .

المادة الخامسة والخمسون : يجوز للمحافظ ضمن صلاحيات سلطة الرقابة

المعطاة له في اي وقت شاء ولأسباب تتعلق بالامن ان يرجىء مؤقتاً تنفيذ قرار مجلس بلدي مدة اقصاها شهران ويمكن تمديدها مدة مماثلة . ويجب ان يتم ذلك بقرار معلل يقبل الطعن امام مجلس شورى الدولة .

المادة السادسة والخمسون : تخضع المصالحات لموافقة هيئة القضايا في وزارة العدل في القضايا العالقة امام المحاكم ، ولموافقة هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل في القضايا التي لم ترفع امام المحاكم .

المادة السابعة والخمسون : يتولى السلطة التنفيذية في البلدية رئيس المجلس البلدي .

المادة الثامنة والخمسون : اذا شغر مركز رئاسة البلدية في صورة نهائية لأي سبب كان يتولى نائب الرئيس شؤون الرئاسة في صورة مؤقتة ، وعلى الرئيس المؤقت ان يدعو اعضاء المجلس البلدي خلال مهلة اقصاها شهر واحد الى انتخاب رئيس جديد ، وتطبق القاعدة نفسها في حال شغور مركز نائب الرئيس .

المادة التاسعة والخمسون : في حال غياب رئيس البلدية يتولى نائب رئيس البلدية مهمات الرئاسة .

المادة الستون : يحق لرئيس ونائب رئيس البلدية ان يتقاضيا تعويض تمثيل ونقل وانتقال ، يحدد بقرار من المجلس البلدي ويخضع لمصادقة المحافظ .

المادة الحادية والستون : يتولى رئيس السلطة التنفيذية على سبيل التعداد لا الحصر ، الاعمال الآتية :

- تنفيذ قرارات المجلس البلدي .
- وضع مشروع موازنة البلدية .
- ادارة دوائر البلدية والاشراف عليها .
- ادارة اموال البلدية والاشراف على حساباتها .
- اجراء عقود الإيجار والقسمة والمقايضة وقبول الهبات والاشياء الموصى بها والشراء والمصالحات ، بعد ان تكون هذه الاعمال قد رخص باجرائها وفقاً للشروط المنصوص عليها في هذا القانون .
- عقد النفقات التي تجري بموجب بيان أو فاتورة .
- اصدار الاوامر باتخاذ التدابير المحلية في المسائل الموكلة الى عنايته وسلطته بموجب القوانين والانظمة .
- إتخاذ التدابير في شأن مكافحة السكر والأمراض الوبائية او السارية وامراض الحيوانات .
- هدم المباني المتداعية واصلاحها على نفقة اصحابها وفقاً لاحكام قانون البناء .
- تسلم الهبات والاموال الموصى بها الى البلدية اذا كانت معرضة للتلف او الضياع وحفظها الى ان يبت في شأنها .

- اتخاذ التدابير المتعلقة بقمع التسول .

- اتخاذ التدابير اللازمة في شأن المجانين الذين يهددون الآداب أو سلامة الأشخاص والأموال .

- اتخاذ جميع التدابير اللازمة لتدارك الحوادث التي قد تقع بسبب شرود الحيوانات المضرة أو المفترسة وتلافيها .

- تأمين توزيع المساعدات اللازمة لإعانة ضحايا الأحداث والنكبات في الحريق وطغيان المياه والامراض الوبائية أو السارية .

- المحافظة على الراحة والسلامة والصحة العامة ، بشرط عدم التعرض للصلاحيات التي تمنحها القوانين والانظمة لدوائر الامن في الدولة .

- كل ما يتعلق بتأمين السير وتسهيل التجول في الشوارع والساحات والطرق العمومية ، وكل ما يتعلق بالتنظيف والإنارة ورفع الأنقاض والأقذار .

- منع ما يمس الراحة والسلامة والصحة العامة .

- تنظيم سير الجنازات وتنظيم الدفن ونبش الجثث والمحافظة على النظام في المدافن وعلى حرمتها .

- الاهتمام باتخاذ وسائل الوقاية من الحريق والإنفجار وطغيان المياه ، كتنظيم مصلحة المطافىء ومراقبة الاماكن التي تخزن فيها المواد الملتهبة والمتفجرات والمحروقات ، وتحديد كميات هذه المواد التي يجوز لهذه الأماكن تخزينها والأمر باتخاذ وسائل الوقاية الواجبة عليها .

- فرض ما يلزم من تدابير النظافة والراحة والصحة والسلامة على وسائل النقل العمومي .

- الإهتمام باتخاذ جميع الوسائل اللازمة لتأمين صحة الوزن والكيل والقياس .

- اعطاء رخص البناء ورخص السكن وإفادات إنجاز البناء لإدخال الماء والكهرباء والهاتف بعد موافقة الدوائر الفنية المختصة .

- تطبيق احكام القوانين المتعلقة بتسوية مخالفات البناء .

- التوقيف عن البناء بناءً على طلب المتضرر ولقاء كفالة يقدر قيمتها رئيس البلدية مدة اقصاها ١٥ يوماً ليتمكن خلالها المتضرر من مراجعة المحكمة المختصة .

- الترخيص بحفر الطرق العامة لمد قساطل المياه والكهرباء والهاتف والمجارير وغيرها لقاء كفالة تضمن إعادة الحال الى ما كانت عليه على نفقة طالب الترخيص ، ولا تستثنى المؤسسات العامة والمصالح المستقلة وإدارات الدولة منه .

- الترخيص بوصل المجارير ضمن النطاق البلدي بعد استيفاء الرسوم ، وان كان المشروع

قد جرى تنفيذه بواسطة مجلس الإتحاد او هيئة اخرى وان كان يمر في نطاق بلديات عدة .

- تعيين موظفي البلدية وفقاً لانظمة البلدية وملاكاتها وانهاء خدماتهم وتعيين العمال والأجراء والمياومين في حدود الإعتمادات المخصصة لهم في الموازنة .

- الترخيص بالاعلان

- يتولى شؤون الأمن بواسطة الشرطة البلدية التي تتمتع بصفة الضابطة العدلية ، وله ان يطلب مؤازرة قوى الامن الداخلي عند وقوع أي جرم أو احتمال حدوث ما قد يهدد السلامة العامة .

- اتخاذ التدابير الإدارية والتنظيمية التي يراها مناسبة لحسن سير العمل البلدي ولتأمين الواردات البلدية وفقاً لأحكام قانون الرسوم البلدية .

- القيام ببعض الأعمال والإجراءات المستعجلة المتعلقة بالصحة العامة والسلامة العامة والمواصلات والآليات والتشريفات والاستقبالات على ان تعرض فيما بعد على موافقة المجلس البلدي .

المادة الثانية والستون : يجوز لرئيس السلطة التنفيذية ان يرخص بوضع البضائع يوماً واحداً في الأسبوع في الطرق والأماكن العامة أو عرضها على جوانب الأرصفة والساحات العامة ، وله أن يرخص ايضاً لأصحاب المطاعم والمقاهي بأن يضعوا طاولات ومقاعد وكراسي على أرصفة الطرق والساحات المذكورة .

المادة الثالثة والستون : لرئيس السلطة التنفيذية ان يصدر انظمة بلدية في المسائل الداخلة ضمن اختصاصه ، ويكون لهذه الأنظمة ضمن النطاق البلدي صفة الإلزام التي هي لشرائع الدولة وأنظمتها .

تنشر القرارات ذات الصفة العامة التي يتخذها رئيس السلطة التنفيذية على باب مركز البلدية وينظم محضر بذلك يوقعه الموظف المختص وتبلغ القرارات الأخرى الى أصحابها .

المادة الرابعة والستون :

١- يترأس رئيس السلطة التنفيذية الوحدات البلدية ويسهر على حسن سير العمل وتنسيقه فيها وهو الرئيس التسلسلي الأعلى لموظفي البلدية .

٢- لرئيس السلطة التنفيذية ان يفوض الى نائب الرئيس بعض صلاحياته ، وله كذلك ان يفوض رؤساء الوحدات البلدية بعض صلاحياته باستثناء الصلاحيات التي تتعلق باستصدار نصوص لها مبدأ عام . يتم التفويض بقرار يبلغ الى المحافظ وينشر في الجريدة الرسمية .

المادة الخامسة والستون : يمسك سجل خاص لتدوين جميع القرارات التي يتخذها

رئيس السلطة التنفيذية ويذكر على السجل اذا كان هذا القرار قد نشر أو بلغ .

المادة السادسة والستون :

١ـ تحال للعلم جميع القرارات التي يتخذها رئيس السلطة التنفيذية على المحافظ .

٢ـ يتصل رئيس السلطة التنفيذية مباشرة بالإدارات العامة في كل ما يتعلق بشؤون البلدية العامة . أما المراسلات الخطية بين رئيس البلدية أو البلدية مع أي من الإدارات أو المؤسسات العامة ، فيجب أن تتم بواسطة المحافظ ، وكذلك المراسلات الواردة الى البلدية أو رؤوسائها من الإدارات أو المؤسسات .

المادة السابعة والستون : اذا شغر مركز رئاسة البلدية في صورة نهائية لأي سبب كان يتولى نائب الرئيس شؤون الرئاسة للفترة المتبقية من ولاية البلدية ، ويلتئم المجلس البلدي بناء على دعوة من الرئيس الجديد لانتخاب الرئيس من بين اعضاء المجلس البلدي خلال مهلة اقصاها شهر واحد من تاريخ الشغور .

المادة الثامنة والستون : خلال مهلة سنة من تاريخ صدور هذا القانون يجب على كل بلدية موجودة او منشأة ، ان تضع نظاماً لموظفيها ، المدنيين والشرطة ، وملاكاً لهم ، وكذلك نظام لأجرائها يصادق عليها المحافظ .

المادة التاسعة والستون : للبلدية ان تنشىء ما تحتاج اليه من الوحدات الادارية والمالية والفنية والشرطة والحرس والإطفاء والإسعاف .

كما يجوز إنشاء شرطة وحرس وإطفاء مشتركة بين بلدتين أو اكثر ، وتعيين موظفين مشتركين فيما بينها .

١ـ يتم انشاء وحدات الشرطة والحرس والإطفاء والإسعاف المشتركة بقرار من مجلس إتحاد البلديات يصادق عليه المحافظ .

٢ـ توزع بقرار من المحافظ نفقات هؤلاء الموظفين بين البلديات المعنية على اساس معدلات مئوية .

٣ـ تصدر قرارات المحافظ في هذا الشأن بعد استطلاع رأي البلديات المعنية وموافقة مجلس الإتحاد .

المادة السبعون : يجوز لرئيس البلدية التعاقد مع اشخاص ممن تتوفر فيهم شروط خاصة للوظيفة المطلوبة في اوقات محددة تعين في عقد الإستخدام ، شرط ان يكون الاعتماد مؤمن في الموازنة ويصادق على هذا العقد المحافظ كما يجوز في البلديات بعد موافقة المحافظ تكليف اعضاء المجلس البلدي من دون مقابل ، مهمات الكاتب او المحاسب او امين الصندوق كما يجوز تكليف الشرطي مهمات المراقب الصحي او الجابي .

المادة الحادية والسبعون : يحق للموظفين البلديين المنوط بهم تطبيق ، أو مراقبة تنفيذ القوانين والأنظمة المتعلقة بالصحة العامة

والنظافة العامة والبناء وتسهيل السير في الشوارع والساحات العامة وضبط مخالفات القوانين والأنظمة .

المادة الثانية والسبعون : تتكون اموال البلديات من :

ـ الرسوم التي تستوفيها البلدية مباشرة من المكلفين .

ـ الرسوم التي تستوفيها الدولة أو المصالح المستقلة أو المؤسسات العامة لحساب البلديات ويتم توزيعها مباشرة لكل بلدية .

ـ الرسوم التي تستوفيها الدولة لحساب جميع البلديات .

ـ المساعدات والقروض .

ـ حاصلات املاك البلدية ، بما في ذلك كل إيرادات المشاعات الخاصة بها .

ـ الغرامات .

ـ الهبات والوصايا

ـ تحدد الرسوم البلدية بموجب قانون .

المادة الثالثة والسبعون : لوزير الشؤون البلدية والقروية ، وبناء على طلب اية بلدية ، ان يعهد الى عدد من الموظفين مهمة توجيه البلديات الى الوسائل الكفيلة تطويرها ورفع مستواها وزيادة فعاليتها وتحسين تنظيمها وتبسيط الأساليب والأصول وطرق العمل المتبعة فيها وتعريفها الى افضل السبل لتحقيق غايتها .

المادة الرابعة والسبعون : يجري اختيار الموظفين ، المشار اليهم في المادة السابقة من بين موظفي الدولة والبلديات الذين تتوافر فيهم معارف ومؤهلات خاصة في الحقل البلدي .

وتطبق عليهم حالة الانتداب واحكامه المنصوص عليها في المرسوم الاشتراعي الرقم ١١٢ تارخ ١٢/ ٦/ ٥٩ ، ويحدد عددهم وفقاً للحاجة بقرار من وزير الشؤون البلدية والقروية .

المادة الخامسة والسبعون : يجري اعداد دورات تدريبية للبلديات والاتحادات المنشأة واجهزتها وفقاً لبرنامج يحدده وزير الشؤون البلدية والقروية .

المادة السادسة والسبعون : يتناقش المجلس البلدي في الدعاوى والملاحقات القضائية التي تقام باسم البلدية ، ويخول القرار المتخذ رئيس السلطة التنفيذية المراجعة في كل مراحل المقاضاة .

لرئيس السلطة التنفيذية القيام بالقضايا المستعجلة والإجراءات التحفظية وذلك قبل ان يتخذ المجلس البلدي القرار المشار اليه .

المادة السابعة والسبعون : تعفى الدعاوى المقامة على البلدية امام القضاء العدلي من تقديم المذكرة التمهيدية . اما تقديم الدعاوى على البلدية امام القضاء الإداري فيبقى خاضعاً للأصول المعمول بها لدى هذا

القضاء .

المادة الثامنة والسبعون : تطبق في حق البلديات الأصول المتبعة في تنفيذ الأحكام الصادرة في حق الدولة .

المادة التاسعة والسبعون : يعتبر رئيس المجلس البلدي أو نائبه أو العضو الذي يتولى اعمال السلطة التنفيذية مسؤولاً من الوجهة المسلكية ويتعرض للعقوبات التأديبية اذا اخل بالواجبات التي تفرضها عليه القوانين والأنظمة ، وادى ذلك الى الحاق الضرر بمصالح البلدية . ولا تحول الملاحقة التأديبية دون الملاحقة عند الاقتضاء امام المحاكم المدنية والجزائية المختصة .

المادة الثمانون : العقوبات التأديبية فئتان : الفئة الاولى التنبيه ـ التأنيب . الفئة الثانية التوقيف عن العمل مدة لا تتجاوز السنة .

المادة الحادية والثمانون : تفرض العقوبات بقرار من وزير الشؤون البلدية والقروية ، وبعد موافقة الهيئة التأديبية في ما يعود للإقالة .

المادة الثانية والثمانون : تتألف الهيئة التأديبية خاصة على الوجه الآتي :

١ـ رئيس المجلس التأديبي العام للموظفين رئيساً

ـ المحافظ التابعة له البلدية المختصة عضواً .

ـ رئيس بلدية يعين سنوياً بقرار من المحافظ عضواً .

٢ـ يقوم بوظيفة مفوض الحكومة لدى هذه الهيئة ، مفوض الحكومة لدى المجلس التأديبي العام للموظفين ، ويقوم بوظيفة امين السر موظف من الفئة الرابعة على الاقل يكلفه رئيس المجلس التأديبي العام للموظفين من بين موظفي المجلس .

٣ـ لا يشترك مفوض الحكومة وامين سر الهيئة التأديبية خاصة بالمذاكرة واصدار الحكم .

المادة الثالثة والثمانون : يحال رئيس البلدية أو نائبه أو العضو الذي يتولى اعمال السلطة التنفيذية على الهيئة التأديبية الخاصة بقرار من وزير الشؤون البلدية والقروية .

المادة الرابعة والثمانون : تقبل قرارات الهيئة التأديبية الخاصة الطعن لتجاوز حد السلطة امام مجلس شورى الدولة وفقاً للأصول المتبعة لديها .

ان مراجعة مجلس شورى الدولة لا توقف التنفيذ ما لم يقرر المجلس وقف تنفيذ القرار المطعون فيه . على مجلس شورى الدولة ان يبت في طلب وقف التنفيذ خلال مهلة ثلاثة ايام بعد انقضاء عشرة ايام على تاريخ تبليغ الدولة ، والا اعتبر الطلب مقبولاً حكماً من تاريخ صدور الحكم النهائي .

المادة الخامسة والثمانون: اذا صدر قرار ظني او حكم جزائي بجرم شائن في حق رئيس

البلدية أو نائب الرئيس أو أحد الأعضاء جاز كف يده بقرار من المحافظ حتى صدور الحكم النهائي . واذا صدر في حق هؤلاء حكم مبرم بجناية أو جنحة شائنة يعتبر مقالاً حكماً ويعلن المحافظ الإقالة .

واذا صدر في حق هؤلاء مذكرة توقيف غيابية كانت ام وجاهية ، بجناية أو جنحة شائنة ، اعتبر مكفوف اليد حكماً اعتباراً من تاريخ المذكرة .

واذا استردت مذكرة التوقيف او خلي يعود حكماً الى ممارسة اعماله ان لم يكن قد اوقف بجناية او بجرم شائن .

المادة السادسة والثمانون : لا يمكن ملاحقة الرئيس او نائبه او العضو البلدي جزائياً من اجل جرم يتعلق بمهماتهم الا بعد موافقة المحافظ .

المادة السابعة والثمانون : يتألف اتحاد البلديات من عدد البلديات ويمارس الصلاحيات المنصوص عليها من هذا القانون .

المادة الثامنة والثمانون:

١ـ ينشأ اتحاد البلديات بمرسوم يتخذ بمجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الشؤون البلدية والقروية ، وذلك اما بمبادرة منه او بناء على طلب البلديات على ان يراعى في ذلك الوضع الجغرافي الذي يربط البلديات بمصالح مشتركة .

٢ـ يحل اتحاد البلديات بالأصول نفسها المعتمدة لانشائه . يحدد مرسوم الحل ، مع الاحتفاظ بحقوق الغير ، الشروط التي تجري فيها تصفية اتحاد البلديات .

المادة التاسعة والثمانون : تحدد في مرسوم انشاء اتحاد البلديات اسم هذا الاتحاد ومركزه ويخضع لقرارات مجلس المحافظة .

المادة التسعون : تنتهي ولاية مجلس الاتحاد بانتهاء ولاية المجالس البلدية التي يتألف منها .

المادة الحادية والتسعون : يتألف مجلس الاتحاد من رؤوساء البلديات التي يضمها الاتحاد ويمكن للمجلس البلدي بناء على اقتراح الرئيس ان يتمثل بأحد اعضائه طيلة مدة ولاية الاتحاد . وفي حال شغور مركز عضو الاتحاد بسبب دائم كالوفاة أو الاستقالة أو الإقالة من عضوية المجلس البلدي ، يحل محله العضو الذي ينتدبه المجلس البلدي التابع له .

المادة الثانية والتسعون : يلتئم مجلس الاتحاد خلال مهلة اسبوعين من تكوينه بناء على دعوة المحافظ وذلك لانتخاب الرئيس ونائب الرئيس ولا يشترك المحافظ في هذه الانتخابات ان كان متولياً اعمال البلديات .

المادة الثالثة والتسعون : يتولى مجلس اتحاد البلديات تنفيذ قرارات مجلس والمحافظة

المادة الرابعة والتسعون : يحق

للبلديات الاعضاء أن تفصل مؤقتاً كل أفراد شرطتها أو بعضهم للعمل ضمن نطاق بلدية اخرى في الاتحاد

يتم الفصل والالحاق بقرار من رئيس البلدية بعد موافقة رئيس مجلس الاتحاد .

يستمر رجال الشرطة في قبض رواتبهم من البلديات المعينين فيها ويتقاضون تعويضات النقل والانتقال من البلدية المفصولين اليها .

المادة الخامسة والتسعون : اذا تمنع المجلس البلدي أو رئيسه عن القيام بعمل من الاعمال التي توجبها القوانين والانظمة للمحافظ ان يوجه الى المجلس البلدي أو الى رئيسه أمراً خطياً بوجوب التنفيذ خلال مهلة تعين في هذا الامر الخطي . فاذا انقضت المهلة من دون التنفيذ حق للمحافظ ان يقوم بنفسه بذلك بموجب قرار معلل .

يسجل قرار المحافظ في سجل القرارات المنصوص عليها في المادة ٣٦ من هذا القانون ويخضع لمصادقة سلطة الرقابة الإدارية عند الاقتضاء .

المادة السادسة والتسعون : يحق للبلديات استعمال الاملاك العمومية البلدية لتنفيذ مشاريعها العامة والقيام بالحفر والتمديدات لتنفيذ مشاريع الانارة والمجارير والمياه وغيرها بعد موافقة المحافظ ، الا انه لا يمكن في اي حال ان تمارس بلدية ما ، سلطتها خارج نطاقها البلدي ، وأن تستوفي رسوماً من بلدية اخرى أو من المكلفين التابعين لتلك البلدية .

المادة السابعة والتسعون : باستثناء بلديتي بيروت وطرابلس يجري جميع المعاملات الفنية والهندسية الجهاز الفني المنشأ لدى مجلس المحافظة .

المادة الثامنة والتسعون : يلغى المرسوم الاشتراعي الرقم ١١٨ تاريخ ٣٠/ ٦/ ١٩٧٧ .

كما تلغى جميع النصوص القانونية التي تتناقض مع احكام هذا القانون أو التي لا تتفق مع مضمونه .

المادة التاسعة والتسعون : تحدد عند الاقتضاء ، تفاصيل تطبيق احكام هذا القانون ودقائقه بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الشؤون البلدية والقروية .

المادة المئة : يعمل بهذا القانون فور نشره في الجريدة الرسمية

الفصل الرابع

معالجة قانونية ـ سياسية لموضوع فصل النيابة عن الوزارة

بتول سبيتي

مبدأ الفصل بين السلطات الذي كرس قواعده مونتسكيو في مؤلفه روح الشرائع ركيزة أساسية في دراسات القانون الدستوري . وهذا المبدأ يتمثل في الأنظمة السياسية المختلفة ، ولكن بنسب متفاوتة من القوة والضعف

وقد انبثقت عن هذا المبدأ من خلال التطبيقات المختلفة عدة فروع . واحد منها مبدأ فصل النيابة عن الوزارة . وهو أحد حالات التمانع التي تحظر الجمع بين النيابة وبعض الوظائف الأخرى ، حتى لا تتأثر احداها بالثانية . ولهذا المبدأ مؤيدون ومناصرون ، كما ان له معارضين . وعبر هؤلاء وأولئك يمكن ان نقف على ميزاته ومساوئه .

سيتركز بحثنا في هذه الدراسة بشكل أساسي على المبدأ الدستوري المتعلق بفصل النيابة عن الوزارة وتطبيقاته في بعض الدول . ويسبق ذلك سرد التسلسل التاريخي لطرح فكرة الفصل من قبل القوى والفعاليات في لبنان ، على ان يبقى البحث محصوراً بمضمون الفكرة بغية تقويمها وابداء الرأي في تطبيقها .

في الحيثيات :

فصل النيابة عن الوزارة ، موضوع قديم جديد يطرح في كل مرة يجري البحث فيه تثار اشكاليات دستورية ترتبط بمسألة الفصل بهدف ارساء النظام الدستوري والعلاقة بين السلطات على اساس من الديمقراطية ، منطلقة من مبدأ الفصل بين السلطات وتعاونها وعدم افتئات احداها على الأخرى حقها .

ولعل البارز في هذا الشأن جملة من الاسباب التي تبرر هذا الطرح الذي يستلزم تعديل نص دستوري ، هو المادة ٢٨ من الدستور ؛ التي تنص على أنه يجوز الجمع بين النيابة ووظيفة الوزارة . أما الوزراء فيجوز انتقاؤهم من أعضاء المجلس النيابي أو من أشخاص خارجين عنه أو من كليهما .

وتعديل النص الدستوري بهدف تكريس الفصل ، يقتضي أن يصبح نص المادة ٢٨ من الدستور(لايجوز الجمع بين النيابة ووظيفة الوزارة) . اما الأسباب الموجبة لذلك[1] ، فنعرضها فيما يلي :

أولاً : أثبتت الازدواجية في العملين النيابي والوزاري تناقضهما بصورة أساسية مع مبدأ فصل السلطات .

ففي حين يفرض مبدأ الفصل استقلالية السلطة التشريعية عن السلطة الاجرائية من اجل الإفساح في المجال أمام السلطة الأولى لمراقبة أعمال الحكومة ومحاسبتها وسن القوانين التي تخدم المصلحة الوطنية ، فإن الجمع بين النيابة والوزارة يلغي أهم مرتكزات واهداف مبدأ فصل السلطات ، ويجعل النائب والوزير في موقع واحد ومتحد ؛ بحيث يزول كلياً دور النائب المراقب (بكسر القاف) ليندمج بدور الوزير المراقب(بفتح القاف) ، وبمعنى آخر ، النائب في الوقت نفسه المراقب والمراقَب معاً ، الامر الذي يشكل مخالفة لأهم قواعد النظام البرلمانيَ ، أي فصل السلطات ، ويؤدي الى عدم استقرار هذا النظام والى خلل في ادائه .

إن تعطيل أو شل دور المراقبة والمحاسبة النيابيتين جعل من الصعب عملياً بل من المستحيل حجب الثقة عن الحكومة أو احد اعضائها .

ثانياً : كرس النظام البرلماني سلطة الشعب الممثل بنوابه على قاعدة التوكيل الذي يعطيه الناخب لنائبه كي يمثله في المجلس النيابي ، ويمارس بذلك كل ما للوكيل من حقوق وما عليه من موجبات . ولمعرفة ماهية ومفاعيل ونطاق هذا التوكيل يجب الرجوع الى ارادة الناخب الموكل التي تحدد وحدها عناصر التوكيل .

ومما لا شك فيه ، أن الناخب عندما اختار وكيله في عملية الاقتراع الشعبي العام استهدف من وراء هذا الاختيار ايصال وكيله الى النيابة ليمارس في هذا المجلس بالذات ، وليس في اي موقع اخر ، سلطة سن

١ـ نفس مضمون الأسباب الموجبة التي طرحها الوزير شوقي الفاخوري في اقتراحه لفصل النيابة عن الوزارة والتي نشرت في جريدة السفير بتاريخ ١٦ـ٣ـ١٩٩٦ .

القوانين ومراقبة ومحاسبة الحكومة والمسؤولين في السلطة الاجرائية بحيث يمكن اعتبار هذا التوكيل بمثابة التوكيل المشروط المعلق نفاذه على تحقيق شرط ضمني نشأ بإرادة الناخب واختياره الحر . فإذا أخل الوكيل بهذا الشرط أصبح التوكيل باطلاً وغير ذي مفعول .

فاذا اعتبرنا ان الناخب وكّل نائبه بشرط تمثيله في مجلس النواب ليمارس سلطة الرقابة والمحاسبة والتشريع فإنه يتعذر على هذا النائب الوكيل ان يتخلى عن شرط التمثيل هذا والانتقال الى صفوف السلطة الاجرائية التي اوكل بمراقبتها ، والا اعتبر ناكلاً بالشرط التوكيلي ومخلاً بواجباته كوكيل ومخالفاً ، بالتالي ، لارادة موكله الناخب .

ثالثاً : ثمة مخالفة اخرى لمنطوق التوكيل المعطى للنائب في حالة توزيره ، هي أن الناخب عندما أعطى هذا التوكيل انما شاء أن يعطيه لوكيله النائب على قاعدة أن يبقى هذا الأخير حراً في ممارسة واجبات هذا التوكيل ، وأن لا يكون مقيداً بأية واجبات أخرى من شأنها تعطيل أو الإساءة الى تنفيذ التوكيل ، ومن البديهي أن إنتقال النائب الى صفوف السلطة الاجرائية ووضع نفسه في خدمتها وخدمة مصالحها ، يجعله مقيداً بهذا الانتماء ومتطلباته ، ويلغي ، بالتالي ، حريته في تنفيذ التوكيل المعطى له ، هذه الحرية التي كانت الدافع الاساسي لاختياره كنائب وكوكيل .

رابعاً : ان الجمع بين الوزارة والنيابة أدى في جميع الدول التي اعتمدته الى حالة من عدم الاستقرار الوزاري (Instabilité Ministerielle) ؛ بسبب اللجوء الى التغيير والتعديل الدائمين في الحكومات ، وغالباً في فترات زمنية قصيرة ؛ وذلك ارضاء لما سمي باستيزار النواب ، أو ما سمي في فرنسا بالسباق نحو الحقائب الوزارية (Course Aux Portefeuilles Ministerieles) .

ويشار هنا الى وقوع النواب تحت وطأة الرغبة في الاستيزار ، مما يؤثر سلباً على ممارستهم الحرة ، تحت الضغط والتأثير عليهم باستعمال سلاح التوزير ؛ بحيث يصبح النواب بغالبيتهم خاضعين لرغبات السلطة التنفيذية

بشخص رئيسها الذي يملك تغيير الوزارة وتوزير من يشاء منهم .

خامساً : ان مبدأ الجمع بين الوزارة والنيابة يتعارض مع ما هية وطبيعة كل منهما .

سادسا : ان تسمية أعضاء الحكومة من خارج المجلس النيابي يفسح في المجال امام حرية اختيار وزراء متخصصين ومتفرغين ، يمتازون بمعارف تقنية وادارية عالية ، ويشكلون ، بالتالي ، فريق عمل تقني متجانس ، يجسد طموحات الشعب الهادفة الى احلال الشخص المناسب في المكان المناسب ، كما ويلبي حاجات الادارة الى مسؤولين تقنيين ، يدركون مشاكلها ومتطلباتها . . ويتيح للشباب الفرصة لتولي المسؤولية .

سابعاً : ان اعتماد مبدأ عدم الجمع بين الوزارة والنيابة من شأنه أن يسمح للوزراء بالتفرغ الكلي والإنصراف الكلي للعمل الوزاري والإنتاجية الأفضل ، وذلك بعيداً عن أية ضغوط أو أعباء تفرضها عليهم واجبات النيابة ، وقد أظهرت التجربة العملية للجمع بين الوزارة والنيابة ان الوزير ـ النائب يقع بعد توليه الحقيبة الوزارية تحت كل اشكال الضغوط والمراجعات اليومية غير المنقطعة ؛ بحيث تتحول الوزارة في اكثر الحالات الى مرجع الزامي لتلبية حاجات الناخبين مع ما يستتبع ذلك من تفرغ شبه كامل ، بل واستنزاف يومي كبير لوقت ومجهود الوزير ومعاونيه وموظفي الوزارة وقدرتها من أجل توفير الخدمات المطلوبة ، وأكثرها ذات طابع شخصي ولمصالح محض خاصة .

ثامناً : ان عدم الجمع بين النيابة والوزارة يفسح أيضاً في المجال امام النائب للانصراف والتفرغ لشؤون التشريع ، وللمشاركة الفعلية في اعمال اللجان النيابية ، بالاضافة الى القيام بمراقبة فاعلة لأعمال السلطة الاجرائية ومحاسبتها .

تاسعاً : ان الجمع بين الوزارة والنيابة من شأنه ان يؤدي ايضاً الى حالة من عدم الاستقرار النيابي ؛ اذ طالما شاهدنا عمليات انسحاب واسعة من الكتل النيابية والأحزاب عندما رفضت قيادتها المشاركة في حكومة ما ،

وأصر أحد أعضائها على قبول الحقيبة بدافع الأستيزار ، الأمر الذي أحدث بلبلة في صفوف هذه الكتل والأحزاب ، وشرخاً بارزاً في الحياة النيابية ، انعكس سلباً على مجمل الأداء البرلماني الذي أصبح محكوماً في جزء كبير منه بالتزاحم على المقاعد الحكومية .

عاشراً : ثمة عامل آخر يؤدي الى عدم استقرار العمل النيابي ، وهو أن اختيار الوزراء من بين النواب يتسبب حكماً بفقدان مناصبهم في اللجان النيابية ، رئاسة كانت أم عضوية ، بما يستوجب حسب القانون اعادة انتخاب من يحل محلهم . وهذا التبديل المستمر في اللجان ، تبعاً لتشكيل الحكومات ، يستتبع ارباكاً في أعمال اللجان من شأنه ان يحد من فاعليتها وانتاجيتها التشريعية

المواقف السياسية في لبنان من فصل النيابة عن الوزارة

تتوزع المواقف من هذا الموضوع في تيارين أساسيين ، هما المعارضون والمؤيدون . وبين هؤلاء وأولئك هناك فريق من المتحفظين والمتريثين ازاءه . نعرض في هذه الفقرة لكل من المواقف والاعتبارات المبنية عليها :

أ ـ المؤيدون :

يرى المؤيدون لمبدأ الفصل ضرورة إرسائه دستورياً . ويؤيدون رؤيتهم تلك بأسباب أهمها :

ـ ان الصراع السياسي في لبنان هو صراع على المناصب ؛ ولهذا ، فإن النائب غالباً ما يلجأ الى مهاجمة الحكومة بهدف اسقاطها ؛ ممنياً النفس بالأستيزار في الحكومة التي تليها .

ـ ان الوزير يسخر وزارته لارضاء قاعدته الشعبية وتوسيعها ؛ تمهيداً لخوض الانتخابات النيابية والفوز بها .

- ان النائب يتعرض لكثير من الوعود التي تغدق عليه ابان تشكيل الحكومات ، محورها ايقاظ روح الاستيزار في داخله ، فتصبح بذلك النيابة مدخلاً للوزارة .

- ان هناك الكثير من الشخصيات والقيادات المؤهلة للاضطلاع بدور ريادي في قيادة البلاد لو اتيحت لهم الفرصة لذلك .

- ان العمل بروح الدستور يعني الأخذ بمبدأ الفصل ؛ كون الدستور اللبناني يؤكد على الفصل بين السلطات ، وبالتالي ، فإن اجتماع الوزارة والنيابة في شخص واحد يشكل تداخلاً في السلطات .

- ان دور المجلس النيابي ، وهو السلطة التشريعية ، يتركز على مراقبة ومحاسبة الحكومة . وعليه فإن عدم الفصل يشكل حائلاً دون ممارسة المجلس النيابي لدوره ،وبالتالي ، المراقبة والمحاسبة تصبحان دون مضمون .

ب - المعارضون :

يبني المعارضون لمبدأ فصل النيابة عن الوزارة معارضتهم على جملة أسباب أبرزها :

- انه يحول النظام اللبناني من جمهوري - برلماني الى جمهوري نصف رئاسي ، وان مبدأ الفصل لا يصلح تطبيقه الا في الأنظمة الرئاسية .

وتطبيق هذا الفصل في ظل النظام الحالي سيفقد الوزراء شرعيتهم التي يستمدونها في ظل النظام الرئاسي من شرعية انتخاب رئيس الجمهورية ، بوصفهم مستشارين لديه .

- لا يتناسب موضوع الفصل مع تركيبة لبنان ومع فلسفة اتفاق الطائف لجهة تمثيل كافة القوى والتيارات في البلاد .

- يشكل الفصل بين النيابة والوزارة مدخلاً لاحتكار سياسي يمارسه رئيس الحكومة ويحول الحكومات الى حكومة الشخص الواحد .

- ان تولي النائب حقيبة وزارية هو تأكيد لتسليم زمام الامور لأشخاص يحوزون ثقة الشعب .

ومن ثم ، فإن امكانية خدمة الشعب من قبل النائب تتسع بعد توليه حقيبة وزارية ؛ لأن الدولة لا تقوم بدورها الخدماتي بشكل سليم ، علماً بأن الوزارة في لبنان هي سياسية وليست إدارية .

- يستحيل تطبيق فصل النيابة عن الوزارة في لبنان ؛ لأنه يؤدي إلى إختلال التوازن فيه .

ج - المتحفظون والمتريثون :

يتحفظ البعض حيال الأخذ بمبدأ الفصل واقراره ، فيعتبرون ان للمسألة أوجهاً سياسية وطنية ، علاوة على الوجه القانوني . ويرون ضرورة الحفاظ على التوازن بين السلطات .

ومن جهة اخرى ، يرى هؤلاء ضرورة تغيير العقلية السياسية والتركيبة الداخلية ، وفك الارتباط بين المصالح الخاصة والروابط الشخصية والمناطقية ، وان الفصل ينجح في مجتمعات متحضرة ومتطورة ، لا عبرة فيها للمصالح الخاصة وحيث المصلحة العليا هي الأهم .

التسلسل التاريخي لطرح الفكرة في لبنان :

مرّ مبدأ الجمع بين الوزارة والنيابة دستورياً بثلاث مراحل :

فالمرحلة الأولى ، تمثلت بنص المادة ٢٨ من الدستور قبل ان يطالها التعديل ؛ حيث كان ثمة قيد بان لا يتجاوز الوزراء الذين يعينون من اعضاء مجلسي الشيوخ والنواب الثلاثة .

- اما المرحلة الثانية ، فكانت بالتعديل الأول لنص هذه المادة في العام ١٩٢٧ ؛ حيث فرض النص ان لا يزيد عدد النواب الوزراء النواب ولا ينقص عن الأكثرية المطلقة من عدد الوزراء (النصف + ١)

اما المرحلة الثالثة ،والتي لا يزال معمولاً بها حتى الآن ، فهي ما تضمنه التعديل الدستوري الثاني لنص هذه المادة عام ١٩٢٩ ؛ حيث أزيل القيد ، وأصبح من الجائز أن يكون جميع الوزراء من أعضاء مجلس النواب أو

- ان النائب يتعرض لكثير من الوعود التي تغدق عليه ابان تشكيل الحكومات ، محورها ايقاظ روح الاستيزار في داخله ، فتصبح بذلك النيابة مدخلاً للوزارة .
- ان هناك الكثير من الشخصيات والقيادات المؤهلة للاضطلاع بدور ريادي في قيادة البلاد لو اتيحت لهم الفرصة لذلك .
- ان العمل بروح الدستور يعني الأخذ بمبدأ الفصل ؛ كون الدستور اللبناني يؤكد على الفصل بين السلطات ، وبالتالي ، فإن اجتماع الوزارة والنيابة في شخص واحد يشكل تداخلاً في السلطات .
- ان دور المجلس النيابي ، وهو السلطة التشريعية ، يتركز على مراقبة ومحاسبة الحكومة . وعليه فإن عدم الفصل يشكل حائلاً دون ممارسة المجلس النيابي لدوره ،وبالتالي ، المراقبة والمحاسبة تصبحان دون مضمون .

ب - المعارضون :

يبني المعارضون لمبدأ فصل النيابة عن الوزارة معارضتهم على جملة أسباب أبرزها :
- انه يحول النظام اللبناني من جمهوري - برلماني الى جمهوري نصف رئاسي ، وان مبدأ الفصل لا يصلح تطبيقه الا في الأنظمة الرئاسية .

وتطبيق هذا الفصل في ظل النظام الحالي سيفقد الوزراء شرعيتهم التي يستمدونها في ظل النظام الرئاسي من شرعية انتخاب رئيس الجمهورية ، بوصفهم مستشارين لديه .
- لا يتناسب موضوع الفصل مع تركيبة لبنان ومع فلسفة اتفاق الطائف لجهة تمثيل كافة القوى والتيارات في البلاد .
- يشكل الفصل بين النيابة والوزارة مدخلاً لاحتكار سياسي يمارسه رئيس الحكومة ويحول الحكومات الى حكومة الشخص الواحد .
- ان تولي النائب حقيبة وزارية هو تأكيد لتسليم زمام الامور لأشخاص يحوزون ثقة الشعب .

ومن ثم ، فإن امكانية خدمة الشعب من قبل النائب تتسع بعد توليه حقيبة وزارية ؛ لأن الدولة لا تقوم بدورها الخدماتي بشكل سليم ، علماً بأن الوزارة في لبنان هي سياسية وليست إدارية .
- يستحيل تطبيق فصل النيابة عن الوزارة في لبنان ؛ لأنه يؤدي إلى إختلال التوازن فيه .

ج - المتحفظون والمتريثون :

يتحفظ البعض حيال الأخذ بمبدأ الفصل واقراره ، فيعتبرون ان للمسألة أوجهاً سياسية وطنية ، علاوة على الوجه القانوني . ويرون ضرورة الحفاظ على التوازن بين السلطات .

ومن جهة اخرى ، يرى هؤلاء ضرورة تغيير العقلية السياسية والتركيبة الداخلية ، وفك الارتباط بين المصالح الخاصة والروابط الشخصية والمناطقية ، وان الفصل ينجح في مجتمعات متحضرة ومتطورة ، لا عبرة فيها للمصالح الخاصة وحيث المصلحة العليا هي الأهم .

التسلسل التاريخي لطرح الفكرة في لبنان :

مرّ مبدأ الجمع بين الوزارة والنيابة دستورياً بثلاث مراحل :

فالمرحلة الأولى ، تمثلت بنص المادة ٢٨ من الدستور قبل ان يطالها التعديل ؛ حيث كان ثمة قيد بان لا يتجاوز الوزراء الذين يعينون من اعضاء مجلسي الشيوخ والنواب الثلاثة .
- اما المرحلة الثانية ، فكانت بالتعديل الأول لنص هذه المادة في العام ١٩٢٧ ؛ حيث فرض النص ان لا يزيد عدد النواب الوزراء النواب ولا ينقص عن الأكثرية المطلقة من عدد الوزراء (النصف + ١)

اما المرحلة الثالثة ،والتي لا يزال معمولاً بها حتى الآن ، فهي ما تضمنه التعديل الدستوري الثاني لنص هذه المادة عام ١٩٢٩ ؛ حيث أزيل القيد ، وأصبح من الجائز أن يكون جميع الوزراء من أعضاء مجلس النواب أو

جميعهم من خارج المجلس كما يجوز ان تكون الوزارة مختلطة ، تضم أعضاءً من مجلس النواب وأعضاءً من خارجه .

وهذا يعني انه في التعديل الثاني للدستور تم رفع القيد بكامله وأصبح من الجائز أن تكون الوزارة برلمانية بكاملها ، أو لا برلمانية بكاملها ، (Extra-Parlementaire) ، أو مختلطة ، تضم أعضاء من المجلس النيابي ومن خارجه دون أن يتم تحديد نسبة لذلك .

ومنذ ذلك الوقت ، ظل الحديث عن المبدأ المذكور خافتاً ، تتناوله الكتب الدستورية ، بين تأييد ومعارضة ، ضمن اطار عملي فقهي ، الى أن تبلور في ذهن بعض رجال السياسة في مطلع السبعينات ، وتحول الى مطلب يذكر كواحد من الاقتراحات الاصلاحية للنظام السياسي والدستوري .

كذلك مرّ طرح الموضوع بعدة مراحل ، وتناولته فئات مختلفة الميول ، فقد طرحه غسان تويني في «الثورة الدستورية» ، بتاريخ ١٩/ ١/ ١٩٧٣ . كما طرحه البرنامج المرحلي لـ «الأحزاب والقوى الوطنية والتقدمية في لبنان» بزعامة كمال جنبلاط في ١٨/ ٨/ ١٩٧٥ ، وطرحته مذكرة حزب الكتائب في كانون الأول ١٩٧٥ ، والمجلس الشيعي الأعلى برئاسة الامام موسى الصدر في ٢٨/ ١١/ ١٩٧٥ ، وفي ١١/ ٥/ ١٩٧٧ ، ثم في مذكرة الرئيس صائب سلام الى مؤتمر جنيف للحوار الوطني في ٣١/ ١٠/ ١٩٨٣ ، ونائب رئيس المجلس الشيعي الأعلى آنذاك الشيخ محمد مهدي شمس الدين في ١٩/ ٧/ ١٩٨٥ ، ومذكرة مكتب المؤسسات الدرزية بتوقيع شيخ عقل الطائفة الدرزية الراحل الشيخ محمد ابو شقرا ، ورئيس الحزب التقدمي الاشتراكي كمال جنبلاط في ١٧/ ١٠/ ١٩٧٥[١].

ومن الملاحظ ان المطالبة حتى ذلك الحين كانت مقتصرة على القوى السياسية المعارضة ، فيما التزم الموالون وحكومات العهود المتعاقبة المادة ٢٨

١ـ أنظر : يوسف قزما خوري ، «مشاريع الاصلاح والتسوية في لبنان» ، بيروت ، دار الحمراء ، ١٩٨٩ ، في جزئيه الأول والثاني .

من الدستور التي تجيز الجمع ، فتألفت حكومات برلمانية بغالبيتها مع تطعيم (بوزراء) من غير النواب[١] ، يختلف عددهم مع كل حكومة ، وكانت ذروة الحكومات البرلمانية في ٨/ ٧/ ١٩٧٣ التي ضمت ٢٢ وزيراً ، من بينهم ٢١ وزيراً نائباً ، برئاسة الوزير الوحيد غير النائب ، وكان وقتها الرئيس تقي الدين الصلح ، وهذه الحكومة كانت اكبر الحكومات بين حكومات ما قبل الطائف . ومع ذلك شكلت في خلال العهود السابقة ـ ما عدا عهد الرئيس الهراوي ـ حكومات كانت تحدث فصلاً بين النيابة والوزارة ، مثل حكومة الرئيس صائب سلام في ١٣/ ١٠/ ١٩٧٠ في أول عهد الرئيس فرنجية ، وحكومة الرئيس سليم الحص في أول عهد الرئيس الجميل[٢] أما الرئيس الهراوي ، فقد فتح عهده بوزارة مؤلفة بغالبية ثلثيها من النواب .

هذا ولم يرد مشروع الفصل بين النيابة والوزراء مرة في أي من المشاريع الاصلاحية التي طرحتها العهود الرئاسية في الاعوام الـ ٢٦ الماضية . فالوثيقة الدستورية للرئيس سليمان فرنجية في ١٤/ ٢/ ١٩٧٦ جاءت خلواً منه . كذلك المبادئ الوفاقية الـ ١٤ للرئيس الياس سركيس في ٥/ ٣/ ١٩٨٠ ، ولا في التعديلات الدستورية التي اقترحها الرئيس الهراوي بعيد التمديد له في ٢١/ ١٠/ ١٩٩٥ .

غير انه جرى طرح الموضوع من قبل وزير الزراعة شوقي الفاخوري في حكومة الحريري الثانية ؛ الذي قدم مشروعاً لتعديل نص المادة ٢٨ من الدستور لتكريس فصل النيابة عن الوزراء[٣].

تطبيق المبدأ :

بالعودة الى التطور الدستوري العالمي بهذا الشأن ، نجد ان انجلترا كانت

١ـ النهار ١٨/ ٣/ ١٩٩٦

٢ـ المرجع نفسه .

٣ـ مر ذكر الاسباب الموجبة في بداية البحث

مهد ذلك المبدأ بالنص على عدم جواز الجمع بين عضوية السلطة التشريعية وتولي الوظائف العامـة ، بما في ذلك الوزارة . ولكن هذا أبطل في العام ١٨٦٧ ؛ حيث تقرر أن يدخل أعضاء مجلس العموم في الوزارة ، ثم يعرضون على الناخبين ، فيتجدد انتخابهم . وبذلك يحافظون على مقاعدهم النيابية .

أما في الولايات المتحدة الاميركية ؛ حيث مبدأ الفصل بين السلطات في ذلك النظام الرئاسي يطبق بشكل حاد نسبيا ، فالدستور هناك لا يجيز الجمع بين منصب الوزارة وامناء الكونغرس ، وعلى رأسهم رئيس الجمهورية ، من جهة وبين العضوية في الكونغرس من جهة اخرى . والجدير بالذكر ان الدور الأساسي لمجلس الوزراء هو ادارة الحياة السياسية ؛ وذلك بإشراف مباشر من رئيس الجمهورية ، رأس السلطة هناك ؛ الذي يتولى بنفسه اختيار الوزراء وأمناء الدولة ، اما هو فيتم انتخابه من قبل الشعب مباشرة مما يكسب السلطة الواسعة التي يحوزها شرعية شعبية .

أما في فرنسا ، فالأمر مختلف نسبياً ؛ حيث يتأرجح النظام ما بين الرئاسية والبرلمانية . فوفقاً للنظام السياسي الفرنسي ، يتم الفصل بين المنصبين (الوزراء والنيابة) حيث أن النائب الفرنسي يترشح وينتخب مع «بديل» أو «رديف» له يدعى Supplement من الحزب نفسه ، ويكون بمثابة الخلف السياسي له (لا يعرفه الجمهور الواسع بالضرورة) ، وتكون وظيفته الجلوس مكان النائب الاصلي في البرلمان والقيام بمهامه عندما يتم استدعاء هذا النائب لتولي حقيبة وزارية ، فيحل مكانه «البديل» من دون ان يتغير شيء في التوازن السياسي ؛ كون البديل مجرد توأم سياسي للنائب الاصيل ، وكونه أصبح نائباً بقوة الانتماء الحزبي نفسه . أما في مرحلة لاحقة اذا ما استقال مجلس الوزراء أو استقال الوزير (النائب سابقاً) يقضي العرف أن ينحى البديل من مقعده ليعود المقعد شاغراً ، وتجري انتخابات فرعية ، يخوضها الوزير السابق مع خصومه لملء هذا المقعد .

وبالرجوع الى الاحكام الدستورية في الدول العربية ، نجد ان

التشريعات الدستورية في هذه البلدان قد كانت متباينة في أحكامها وحتى في البلد الواحد في فترات مختلفة بشأن هذا الموضوع ، ومن ضمن الدساتير العربية ذات النظام الجمهوري التي نصت على عدم جواز الجمع بين تولي النيابة والوظائف العامة بما فيها الوزارة : الدستور السوري لعام ١٩٥٣ الذي أخذ بالنظام الرئاسي ، ولكنه عاد عن هذا المبدأ بموجب دستور ١٩٦٢ (م١٠١) ،ودستور ١٩٧٣ (م١٢٧) . وكذلك دستور الجمهورية العربية اليمنية لعام ١٩٧٠ الذي اخذ بنظام مزيج من النظامين البرلماني والرئاسي ، كذلك دستور دولة الامارات العربية المتحدة (م١٧)[1] .

وقبل طي هذه الفقرة ، نود الاشارة الى ان بعض الفقهاء يميل الى تصنيف النظام السياسي لدولة ما وفقاً لمعيار إعمال مبدأ الفصل بين السلطات بتطبيقاته المختلفة أو التخفيف من حدة هذه التطبيقات ؛ حيث يرى هذا البعض ان مبدأ الفصل يتم إعماله بحدة كلما جنح النظام نحو الرئاسية ، ويخف كلما اتجه النظام نحو البرلمانية . وهذا التصنيف قد لا يجد تطبيقاته الدقيقة في دول العالم الثالث ذات الأنظمة المستوردة ، والتي غالباً ما يذهب التطبيق فيها بربط النصوص الى حد لا يمكن معه ادراجها بسهولة وفق واحدة من الانظمة السياسية المصنفة ، وخاصة إذا كانت النصوص الدستورية شيء والممارسة السياسية شيء مختلف تماماً .

وضع الفكرة في اطارها الدستوري :

ان موضوع فصل النيابة عن الوزارة يتعلق مباشرة بمبدأ دستوري هام ، هو مبدأ فصل السلطات . ويمكن ان نعرف فصل السلطات على انه «توزيع وظائف الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية على مؤسسات مستقلة

١ـ أنظر : قائد محمد طربوش ، «السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري : تحليل قانوني مقارن» ، بيروت ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، ١٩٩٥ ، ص١٤٠ وما بعدها .

بعضها عن بعض ومتوازنة» [1].

ومازال لمبدأ الفصل بين السلطات اهميته التي كانت له منذ ولادته ؛ حيث لا حرية بدون فصل السلطات وبدون تقسيم السلطة . ففي فصل السلطات تكمن ضمانة كبرى للحقوق وللحريات العامة ، انه الضمانة للتوازن بين السلطات الموكول اليها القيام بوظائف الدولة ، وذلك لمنع تمركز السلطة في يد شخص واحد أو حتى مؤسسة واحدة .

وقد أثبتت التجارب بما لا يدع مجالاً للشك ، المخاطر الكبرى التي ينطوي عليها تمركز السلطة بيد شخص أو فئة قليلة . وهنا نشير الى انه لم يقصد بفصل السلطات الفصل العضوي التام ، إنما قصد بالمبدأ تخصيص السلطات ، ومواجهة الاندفاعات الخطرة التي قد تنساق اليها احدى السلطات العامة لسبب أو لآخر . ان الذي لا شك فيه هو ان توزيع السلطة قد يؤدي الى بطء العمل الحكومي . ولكن الاعتبارات التي يقوم عليها مبدأ الفصل بين السلطات قائمة ومرجحة ، ومن مبررات هذا المبدأ :

١ـ صون الحرية ، ومنع الاستبداد الناتج عن حصر السلطة بيد واحدة .

٢ـ تحقيق شرعية الدولة ؛ ذلك انه إذا اجتمع التشريع والتنفيذ بيد واحدة زالت عن القانون صفته الاساسية ، أي كونه قواعد عامة محايدة توضع للمستقبل دون النظر الى الحالات الخاصة التي قد تؤثر في حيادها وعموميتها ، فتجنح بها الى الجور أو المحاباة ، وهذه الصفة لا تتحقق في حال اجتماع السلطتين ؛ اذ يستطيع من بيده السلطة ان يعدل القانون في اي لحظة لتنفيذه على بعض الحالات .

٣ـ يحقق الفصل فوائد مبدأ تقسيم العمل . . .

أما من قال بعيوب للمبدأ ، فقد ذكر ما يلي :

١ـ تنافر هذا المبدأ مع وحدة الدولة وسلطانها (سلطان الدولة غير قابل للتجزئة . .)

١ـ د . زهير شكر ، «الوسيط في القانون الدستوري» ، بيروت ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر ، ج ١ ، ص ١٧٤ .

٢ـ كون المبدأ وهمي ، لا يمكن تحقيقه بالمطلق ؛ اذ لا بد من التعاون بين السلطات .

٣ـ وفي حال اعتماد الفصل التام ستثار الكثير من الصعوبات (مثل : بطء أو تعطيل العمل الحكومي ؛ بسبب بطء المناقشات وتعدد الاراء في المجلس النيابي ؛ لاحتوائه على كافة التيارات ، وتحول القرار في بعض الامور الادارية الى قرار سياسي . . . الخ) .

٤ـ ضياع المسؤولية في حال توزيعها بين أكثر من سلطة .

ولكن كثير من الفقهاء لاحظوا الانتقادات الموجهة الى مبدأ الفصل بين السلطات انما ترجع الى سوء فهم المبدأ أو الاسراف في تطبيقه ، حيث ان مبدأ الفصل التام ان كان له ما يبرره في الماضي جراء عدم الثقة ازاء السلطة التنفيذية ، الا انه اليوم لم يعد يعمل به باطلاقه ، انما ادخلت عليه فكرة التعاون بين السلطات دون طغيان احداها على الأخرى . وما تجدر ملاحظته ان نظرية الفصل بين السلطات لم تكن مبدأ علمياً موضوعياً مجرداً ، بل طريقة عملية في الحكم السياسي ، تهدف الى الحؤول دون الجنوح والطغيان نتيجة تمركز السلطات في الدولة بيد رجل واحد أو هيئة واحدة ؛ اذ كانت فكرة الفصل في الماضي وليدة الظروف السياسية ، ونتيجة تطور الحركة الدستورية في الدول الغربية . وقد ابتكرها السياسيون والعلماء لكي تنطبق على الاحوال التي كانت تتخبط فيها اوروبا الغربية في أواخر القرن الثامن عشر . ما تقدم كله يجعل من الفصل بين السلطات مبدأ سياسياً نسبياً مرتبطاً بالظروف التي تحدد وجوده ومدى ذلك الوجود .

ومن ذلك يأتي الحديث عن مبدأ الفصل بين النيابة والوزارة ، والذي هو عبارة عن تمانع ، هدفه الحؤول دون اجتماع صفة وزير في حكومة معينة كجزء من السلطة التنفيذية ، ونائب في مجلس نيابي كممثل للشعب وجزء من السلطة التشريعية في شخص واحد ؛ حيث يبدو واضحاً من احداث هذا الفصل كمبدأ عام بأنه يأتي تأكيداً على دور السلطات وفصلها وفك الاشتباك فيما بينها ، بما يرسم حدوداً فاصلة بين صلاحيات كل من

السلطتين بعد ان بدت متداخلة متشابكة .

ويستند جانب من الفقه الدستوري في حجته على تأييد مبدأ الفصل بين الوزارة والنيابة الى ان ذلك المبدأ من الضمانات الضرورية للحكم ، طالما ان السلطة التشريعية هي التي تتولى مراقبة اعمال السلطة التنفيذية ؛ وبذلك لا يجوز من وجهة النظر هذه اشراك الوزراء في عضوية هذه السلطة . والسبب الرئيسي في عدم جواز الجمع هو الرغبة في تأمين استقلالية السلطة التشريعية ازاء الحكومة .

ملاحظات على موضوع فصل النيابة عن الوزارة :

يثير موضوع فصل النيابة عن الوزارة ملاحظات أساسية نعرضها على النحو التالي :

أولاً : تعتبر فكرة فصل النيابة عن الوزارة احدى التطبيقات العملية لمبدأ فصل السلطات الذي كرسته الديمقراطية التقليدية ، والذي جرى تطويره بما يتلاءم مع مقتضيات عمل المؤسسات الدستورية ؛ لان مبدأ الفصل التام على اطلاقه يشكل آلية تعطيل لنشاط هذه المؤسسات .

من هنا ، جاءت ضرورة التخفيف من حدة المبدأ المذكور كوسيلة لاقامة التوازن بين اهمية فصل السلطات واستقلالها وبين ضرورة سير عمل المؤسسات الدستورية للدولة على اساس تعاون السلطات فيما بينها .

وفي هذا المجال ، تعددت الآليات الدستورية التي توسلتها كل دولة على حدة ، بما يوافق واقعها وبنية النظام الدستوري فيها .

ثانيا : يعتبر النظام الدستوري اللبناني اسقاطا لنموذج دستوري غربي غير حديث . وهو بغالبيته مستوحى من دستور الجمهورية الفرنسية الثالثة ، على بيئة اقتصادية واجتماعية وثقافية غير مؤاتية ، هي البيئة اللبنانية ، مع كل ما تنطوي عليه من خصوصيات .

هذا الامر خلق بالنتيجة انفصاماً بين محتوى النظام السياسي الذي يفرزه الواقع اللبناني وبين الأطر الدستوري التي تحتويه وتشكل النظام الدستوري للدولة . ويمكن تلمس هذه الحقيقة من خلال ملاحظة الفارق الكبير بين النصوص الدستورية والممارسة السياسية .

فالنظام السياسي اللبناني لا يمكن تصنيفه وفقاً للتصنيف الكلاسيكي المعروف للدساتير الغربية ، فلا هو بالرئاسي ، ولا هو بالبرلماني ، وانما هو نظام سياسي من النموذج الأورلياني ؛ حيث تكون الشخصيات السياسية ما يشبه حاشية الحكم (قبل الطائف) ، والقراءة الواقعية لهذا النظام تكشف عن صيغة توافق طائفية شبيهة بالأنظمة التوافقية الطائفية الموجودة في

اوروبا الوسطى[1] ، والمطبقة بأشكال مختلفة في عدد من البلدان التي تعيش نسباً متفاوتة من الاستقرار وفقاً لثبات مرتكزاتها .

من هنا صعوبة تصنيف نظام الجمهورية اللبنانية . وقد زادت هذه الصعوبة بعد ولادة الجمهورية الثانية من جراء الممارسة الشخصانية المنبثقة عن صيغة «ترويكا الحكم» والتي ادت الى قصور في قدرة المؤسسات الدستورية على ممارسة صلاحياتها كاملة والاضطلاع بدورها بقطع النظر عن الأشخاص .

وهكذا ، فإن الخلل يبدو في الممارسة السياسية التي تحوّل المؤسسات الدستورية للدولة الى ما يشبه موجودات شركة . وهذا الخلل الكبير . لا نعتقد بامكانية رأبه من خلال نص دستوري ؛ اذ الأهمية الكبرى تبقى لامكانية تطبيق النص وليست لسنّه ، وهذا ما يدعو الى ضرورة تغيير الذهنية السياسية الممسكة بالسلطة من خلال تلمس الحكومة والمجلس النيابي ، بما هي مؤسسات دستورية وشخصيات ، لحقيقة ادوارهم ، وادراك مواقفهم الوطنية بشكل يكفل اصلاح اي خلل سياسي .

ثالثاً : هناك خلل في اداء ودور المؤسسات الدستورية التي لا تمارس مهامها وصلاحياتها وفق اسلوب يؤمن التوازن بين السلطات ، والشواهد حاضرة ، فتعطيل دور البرلمان ، وتعذر معاقبة الحكومات ، وبالتالي ، اسقاطها ، تشكل جانباً من هذا الخلل .

ولكن حل هذه المعضلة ليس في الفصل بين شخصية النائب وشخصية الوزير ، بل في الفصل الحقيقي بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ، وهذا الفصل لن يتم الا من خلال مراعاة النصوص الدستورية والقانونية والأنظمة التي وضعت لحكم عمل المؤسسات ، بعيداً عن مراعاة الأشخاص والمناصب ، كما ان وجود النائب الوزير في البرلمان لم يكن واحداً من الأسباب الجوهرية للتداخل بين عمل السلطات ، والملاحظ ان

١ـ زهير شكر ، المرجع السابق ، ص ٢ .

تركيبة النظام اللبناني هي قبل أي عامل آخر المسؤولة عن الخلل في الدور المؤسساتي .

رابعاً : من الملاحظ انه قبل ولادة جمهورية ما بعد الطائف كان النواب يشكلون ما يشبه حاشية لرئيس الجمهورية ؛ نظراً لكون تأليف الحكومات وبقائها ورحيلها اذ ذاك كان رهناً برضى الرئيس عنها ، وهذا ما جعل المستوزرين من النواب يخطبون دائماً ودّ رئيس الجمهورية ورضاه ، فهو حسب النص الدستوري القديم «يعين الوزراء ويسمي منهم رئيساً ويقيلهم» .

وهذا ما كان يؤدي الى تمحور السلطة التشريعية حول رأس السلطة الاجرائية . وهو رئيس الجمهورية الذي يعاونه الوزراء (حسب نص المادة ١٧ من الدستور قبل تعديل الطائف) .

هذه الممارسة قبل الطائف كانت تعكس خللاً في مبدأ الفصل بين السلطات لجهة سعي المستوزرين من النواب ، وما أكثرهم ، الى استمالة ومسايرة رأس السلطة التنفيذية .

اما بعد تعديل الطائف ، فقد أصبح رئيس الجمهورية محكوماً في تسمية رئيس الوزراء بمشاورات يجريها مع رئيس مجلس النواب بناءً لاستشارات نيابية ملزمة ؛ بحيث ان تسمية رئيس مجلس الوزراء تأتي نتيجة المشاورات النيابية الملزمة التي تنجلي عن شخصية نالت مباركة الأكثرية النيابية .

اما مرسوم تشكيل مجلس الوزراء فإنه يصدر عن رئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء .

هذا التعديل في صلاحية تشكيل مجلس الوزراء من الناحية الدستورية ، مقترناً مع الممارسة الجديدة للسلطة السياسية في الدولة ، جعل مسألة تسمية الوزراء ترتبط بعاملين اثنين :

ـ العامل الأول : وهو الأقوى ، ينطلق من توازنات القوى على أرض الواقع ؛ بحيث تتقاسم القوى الأساسية (وخاصة الطائفية) الحقائب الوزارية شأن باقي المناصب والوظائف .

ـ العامل الثاني : ويدخل في لعبة تشكيل الحكومة الى حد ما ، وهو علاقة الوزير العتيد برئيس الحكومة ومدى وثاقة هذه العلاقة .

هذا يعني انه بموجب التعديل الجديد (بعد الطائف) اصبح احترام مبدأ فصل السلطات رهناً بأخذ المجلس النيابي لدوره الحقيقي (بعيداً عن الظروف السياسية) في محاسبة الحكومة ؛ بحيث ان هذه المحاسبة تحد من عامل الاستيزار . فبعد تشكيل الحكومة وممارستها لسياستها ، اما ان تكون مع رئيسها جديرة بالثقة فتستمر ، واما الا تكون كذلك فترحل .

وهذا يعود الى اختلاف محور التوزير . فبعد ان كان رئيس الجمهورية مع ثبات موقعه يتولى السلطة الاجرائية اصبح هذا الأمر منوطاً بمجلس الوزراء ورئيسه ، مع عدم ثبات مواقعهم ، مما يعني عدم تحول روح الاستيزار لدى اعضاء المجلس النيابي ، ان وجدت ، الى علاقة تبعية ، دائمة في موقع معين ، وثابت في السلطة التنفيذية .

بناءً على ما تقدم ، وفي ظل الممارسة في الوقت الراهن التي تنم عن خلل في عمل المؤسسات الدستورية لمصلحة التوازنات الداخلية والخارجية ، لن تختلف الصورة كثيراً ما دامت النصوص الدستورية والقانونية لا تطبق كما يجب . وبالاضافة الى ذلك ، فإن مسألة الممانعة الشخصية بين النيابة والوزارة ليس من شأنها ان تجعل الحكومة بالمطلق رهن ارادة المجلس النيابي ؛ لأن هذا المجلس ليس كتلة واحدة منسجمة تمتلك مشروعاً موحداً ، بل هو عبارة عن مجموعة تكتلات سياسية مختلفة الآراء والأهواء . وما دام الأمر كذلك ، فلا بدّ ان تنقسم هذه التكتلات ازاء الحكومة بين موالاة ومعارضة . وبقدر ما تكون المعارضة حرة في خياراتها بقدر ما يتحقق تقويم العمل الحكومي . وتأكيداً لبروز توازنات ، تخرج عن اطار المؤسسات الدستورية ، وترجع الى عوامل تأثير سياسية غير مقننة ، نضرب مثلاً الحكومة الحالية ، والتي سبقتها . فعلى الرغم من ظهور المعارضة الكثيفة خارج المجلس النيابي لهاتين الحكومتين من قبل النواب فإن هذه المعارضة تنقلب الى موالاة داخل المجلس اثناء مناقشة المشاريع

الحكومية .

هذا الامر يدعو ، وبالتزامن مع الحديث عن اي فصل بين السلطات ، الى تقويم المسار السياسي ووضعه في الأطر الدستورية الصحيحة . واضطلاع الاحزاب والقوى السياسية ، بوصفها مؤسسات سياسية ، بدورها في الحياة السياسية ، بما يؤمن تشكيل قوىً ضاغطة ، تنظم الاداء السياسي الحكومي من خلال تشكيل حكومة ظل ، تؤلف بما تحمله من مشاريع ، البديل للحكومة في حال فشلها ، على ان ذلك ليس تبنياً لمبدأ عدم الفصل ، بل دعوة الى جعل الفصل جزءاً من اعادة تقويم شاملة للعمل السياسي وادواته ، لا سيما وان ما يحدونا الى تبني الفصل هو ما يحمله من مزايا مهمة نذكر منها :

١ـ انه يجعل مسؤولية الوزراء الافرادية والجماعية أمام المجلس النيابي أكبر ؛ نتيجة استبعاد عوامل الضغط الداخلية في المجلس واعتبارات الزمالة .

٢ـ انه يبتعد بالوزير عن فكرة استغلال منصبه لتدعيم رصيده الشعبي والانتخابي .

٣ـ انه ينأى بالنائب عن رغبة الاستيزار ، وبالتالي ، العمل على كسب ودّ وثقة رئيس الحكومة على حساب المصلحة العامة .

اما عن امكانية اقرار واعتماد مشروع الفصل هذا ، فإنه بالاضافة الى آراء أركان الحكم والوزراء والنواب ، فإنه لا شك خاضع أيضاً للتوافق عليه خارج الأطر الدستورية وفقاً لصيغة التوازنات خارج المؤسسات التي سبق الحديث عنها .

خلاصة :

ازاء ما تم سوقه من ملاحظات حول مشروع الفصل بين النيابة والوزارة ، وازاء ما يعتور الوضع اللبناني من خلل يكتنف عمل المؤسسات السياسية والدستورية ، يمسي من الصعب الجزم بطرح حل نهائي يعالج مواطن الخلل ، ويقوم المسار السياسي لمجمل النظام اللبناني .

فالواقع يشير الى ان أي طرح انما ينطوي على مزايا تقابلها مساوىء ، قد يؤدي التركيز عليها الى نسف الطرح ، فكيف اذا كان المقصود بالحل هو معالجة واقع النظام اللبناني بكل تعقيداته؟ ! حيث تظهر الممارسة غياب الأهداف والبرامج السياسية الواضحة والمحددة .

ان الأهمية الكبرى تكمن في احترام المبادىء والأسس الدستورية والقانونية ، وجعلها مقاييس تجري وفقها محاسبة الحكومة على سياستها المتبعة ؛ لان غياب هذه المقاييس يفرغ عملية المحاسبة من مضمونها الموضوعي المنظم ، ويجعلها خطباً جوفاء ، سواء بوجود مبدأ الفصل بين النيابة والوزارة او بغيابه .

من هنا ، تبرز اهمية وجود معارضة حقيقية ، تعمل على اساس برامج وأهداف واضحة ، وتملك حلولاً بديلة للمشاريع الحكومية ، ولا بد من تنسيق رؤى هذه المعارضة التي يجب ان تتوزع على ميادين الحقل السياسي كافة ، داخل البرلمان وخارجه .

اما على المستوى الدستوري ، وبناء على الاعتبارات التي سبق شرحها ، فإننا نثمن عالياً مبدأ أو وجهة نظر دستورية ، اعتمدت في بعض النظم الحديثة ، وأثبتت جدواها وأهميتها على صعيد تنظيم العمل بين السلطات .

فبعض الفقه الدستوري[1] يتجه الى ارساء قاعدة تتيح امكانية تكليف شخصية نيابية امر تشكيل حكومة غير برلمانية (اي ان تشكل حكومة رئيسها

١ـ ابراهيم شيحا ، «النظام الدستوري اللبناني» ، مرجع سابق ، ص ٢١٣ . .

نائب ووزرائها من غير النواب) .

وحسب هذا الرأي ، فإن ذلك يؤدي الى تأمين الاستقرار ومنع التزاحم بين الحكومة ومجلس النواب إلا لأجل المنفعة العامة .

وبرأينا ، فإن هذا الاقتراح ـ على الأقل ـ يقلص عدد الأصوات المحسوبة للحكومة داخل المجلس النيابي ، ويؤدي فعلاً الى تلافي الاشكالات التي يولدها الجمع بين النيابة والوزارة . كما ان اختيار رئيس الحكومة من بين النواب يضفي عليه مزيداً من القوة التمثيلية . ويمكن القول كذلك ، بامكانية ان يكون رئيس الحكومة المكلف نائباً أو غير نائب ، بما يوسع هامش نادي رؤساء الحكومة . لكن مع امتناع الجمع حكماً بين الوزارة والنيابة فيما خص الوزراء أنفسهم .

فهرس المصادر

ـ أبو دياب ، فوزي ، «نحو تعديل قانون البلديات الحالي» ، ضمن كتاب «اللامركزية الادارية في لبنان : الاشكالية والتطبيق» ، ط ١ ، بيروت ، المركز اللبناني للدراسات ، ١٩٩٦ .

ـ بكاسيني ، جورج ، «أسرار الطائف من عهد أمين الجميل حتى سقوط الجنرال (مع وثائق ومحاضر)» ، ط ١ ، بيروت ، توزيع : مكتبة بيسان ، ١٩٩٣ .

ـ خوري ، يوسف قزما ، «مشاريع الاصلاح والتسوية في لبنان» ، بيروت ، دار الحمراء ، ١٩٨٩ .

ديفرجيه ، موريس ، «الأحزاب السياسية» ، بيروت ، دار النهار ، ١٩٨٣ .

ـ رباط ، إدمون ، «الوسيط في القانون الدستوري العام» ، بيروت ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، ١٩٩٢ .

ـ الصمد ، رياض ، «المؤسسات الاجتماعية والسياسية في الدول الحديثة : النموذج اللبناني» ، ط٣ ، بيروت ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، ١٩٨٣ .

ـ طربوش ، قائد محمد ، «السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري : تحليل قانوني مقارن» ، ط ١ ، بيروت ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، ١٩٩٥ .

ـ غليون ، برهان ، «المسألة الطائفية ومشكلة الأقليات» ، بيروت ، دار الطليعة ، ١٩٧٩ .

غندور ، ضاهر ، «النظم الانتخابية» ، بيروت ، المركز الوطني للمعلومات والدراسات ، ١٩٩٢ .

ـ قباني ، خالد ، «اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان» ، ط ١ ، بيروت ، منشورات عويدات ، ١٩٨١ .

ـ المجذوب ، محمد ، «الأحزاب السياسية والانماء» ، ورقة مقدمة الى ندوة الدراسات الانمائية : «العملية الانتخابية والديمقراطية في لبنان» ، اشراف : د . رياض الصمد ود .سمير الصبّاغ ، العدد ٣١ ، ١٩٧٨ .

ـ نخلة ، موريس ، «شرح قانون البلديات» ، بيروت ، بيريت للنشر ، ١٩٨٢ .

ـ الحوادث ، ٣/ ٣/ ١٩٩٥ .

ـ الحياة ، ٣/ ١/ ١٩٩٥ .

ـ الديار ، ٢٦/ ١/ ١٩٩٧ .

ـ السفير ١٦/ ٣/ ١٩٩٦ .

ـ نداء الوطن ، ٢١/ ٢ و ٨/ ٤ و ٧/ ٥/ ١٩٩٥ .

ـ النهار ، ١٨/ ٣/ ١٩٩٦ ـ ٢/ ١ و ١٧/ ١/ ١٩٩٧ .

The Consulting Center For Studies and Documentation (CCSD)

Is an acadamic specialized institute involved in the fields of studies and informations , and it pays great interests to the lebanese issues in addition to regional and international affairs of certain importance.

The institute practices its activities through research groups of several specialities (intelectual, political, social, economical, historical ...) , it aims also to inrich its information side through the work of reading press archive and computerized data base.

* * *





عناوين اربعة يحتويها هذا الكتاب، بل اشكاليات اربع، لا مناص من معالجتها والتوقف عندها، في الطريق إلى تطوير المجتمع السياسي اللبناني.

النظام الانتخابي النسبي، تنظيم الاحزاب، اللامركزية الادارية وفصل النيابة عن الوزارة.. موضوعات يجمع بينها رابط نحسب أنه واضح، هو التحصين القانوني للتوازن في الاداء العام والسياسات وفي طرق التنفيذ وادواته، كما انها تشترك في كونها اسهامات تنتسب إلى مبادىء سياسية ودستورية هامة من قبيل: الفصل بين السلطات، التمثيل العادل لاتجاهات المجتمع، المشاركة الشعبية في صنع القرار الانمائي، تطوير الادارة وبنية النظام والانماء المتوازن..

تصميم الغلاف: أحمد المقداد